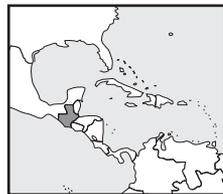


■ GUATEMALA

La erradicación de la pobreza requiere la participación ciudadana



La ausencia de una política de Estado que oriente los programas sociales y la falta de mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de decisión acerca de las políticas públicas son los mayores obstáculos a la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo inclusivo y la equidad de género en Guatemala.

Iniciativa Social*

Luisa Eugenia Morales

Guatemala será en 2015 el país más poblado de Centroamérica.² Cumplir la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre de sus habitantes implica grandes desafíos. Por un lado, es necesario construir la paz y la reconciliación nacional y asegurar el cumplimiento cabal de los Acuerdos de Paz que en 1996 pusieron fin a 36 años de conflicto armado interno y que constituyen una agenda válida para lograr avances hacia el desarrollo y la democratización del país.

Otro reto es lograr una mejora sustantiva de la calidad de vida de 11,2 millones de guatemaltecos. Más de la mitad vive en la pobreza, y de estos, más de dos millones sobreviven con menos de un dólar diario,³ carentes de ingresos y recursos productivos suficientes para procurarse una vida digna.

Más de la mitad de la población (56%) es menor de 18 años,⁴ pero solo 66% de los niños finaliza la escuela primaria.⁵ Esta baja escolarización se refleja en la ausencia de una participación activa de la ciudadanía en las decisiones sobre su presente y su futuro.

Exclusión social

Históricamente, Guatemala se caracterizó por un modelo de exclusión económico-social basado fundamentalmente en la concentración de la propiedad de la tierra cultivable y en la explotación de la mano de obra campesina e indígena.

La concentración de la tenencia de la tierra continúa sin variaciones. El 1,5% de los establecimientos agropecuarios reúnen 62,5% de la tierra cultivable. En cuanto a la distribución del ingreso nacional, el 20% más rico de la población recibe

63% del ingreso, mientras el 20% más pobre únicamente tiene acceso a 2,1%.⁶

Las desigualdades existentes en el ámbito económico y social limitan seriamente las opciones y oportunidades de la población rural, de las mujeres y de los pueblos indígenas en particular. El 56% de la población vive en la pobreza, situación que se agrava en el área rural, donde trepa a más del 80%.⁷

Durante los últimos años, en base a estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la brecha existente entre las áreas urbana y rural se ha agudizado y es notorio el aumento de la pobreza extrema en el área urbana, que en 2000 afectaba a 2,8% de los habitantes y en 2002 a 4,9%. En el área rural pasó de 23,8% en 2000 a 31% en 2002.⁸

Los más desfavorecidos

Dos tercios de los niños y niñas del país son pobres y 48,7% padece desnutrición crónica (baja talla para la edad), lo que acarrea inevitables secuelas.⁹

La población indígena constituye 43% del total. En su mayor parte, trabaja en el sector agrícola y percibe salarios bajos, particularmente aquellas personas que no hablan español.

Si bien autoridades de los últimos dos gobiernos¹⁰ han expresado la importancia del rol de la mujer en el desarrollo, no han favorecido su participación en la sociedad, menos aún la de las mujeres pobres e indígenas.

Un tercio de las niñas indígenas no asiste a la escuela, aunque en los varones indígenas esta proporción cae a 18%.

Las mujeres pobres enfrentan riesgos de salud muy altos. El 14% del quintil más pobre da a luz

con asistencia de un médico o enfermera, el 71% tiene a sus hijos con comadronas y el 15% restante no recibe ninguna asistencia, lo que aumenta los riesgos de mortalidad de la madre y de los hijos.¹¹

En ese contexto, la pobreza, la exclusión y la desigualdad social se convierten en características que subyacen a la dinámica de desarrollo de la sociedad¹² y que limitan seriamente las opciones y oportunidades de la población en general, y de la población rural, las mujeres y los pueblos indígenas en particular.

Compromisos y realidades

Esta situación contrasta con el compromiso asumido por el Estado a través de los Acuerdos de Paz firme y duradera que, tras una larga negociación, dieron por terminado en 1996 el conflicto armado entre el ejército y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Estos Acuerdos de Paz fijaron una agenda nacional consensuada para trabajar en la erradicación de las causas de dicho enfrentamiento.

Asimismo, es notorio el incumplimiento por parte del Estado del compromiso asumido junto a otros gobiernos para combatir la pobreza y el hambre fijándose metas precisas para 2015, entendiendo la pobreza como todas aquellas condiciones que impiden a las mujeres y los hombres el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

Avanzar hacia la meta de erradicar la pobreza apunta necesariamente a que, desde el Estado, se visualicen acciones de corto, mediano y largo plazo orientadas a la protección y la garantía efectiva de los derechos de la persona humana y produzcan avances concretos y cambios reales en la vida de la población. Se trata de fortalecer las capacidades de los ciudadanos para ampliar sus opciones y oportunidades de alcanzar una vida digna, sin discriminación, pobreza, injusticias e inseguridades.

En esa línea, la transparencia en la gestión del Estado debe ser vista como un esfuerzo y una meta permanentes. Para lograrla no basta con la probidad y la ética del funcionario público. También es necesario que la ciudadanía ejercite su derecho a la libertad de expresión y tenga acceso a la información. Sobre esta base será posible promover la participación social en la gestión pública.

1 Iniciativa Social de Guatemala está integrada por la Asociación de Instituciones de Desarrollo, el Comité Beijing, la Coordinadora Sí Vamos por la Paz! y el Instituto de Investigación y Autoformación Política (iniap@intelnet.net.gt).

2 Estimaciones del Instituto Nacional de Estadística con base en el XI Censo Nacional de Población 2002.

3 Gobierno de la República. Estrategia de reducción de la pobreza. "El camino de la Paz". Guatemala 2001.

4 UNICEF, 2004. www.unicef.org/infobycountry/guatemala_statistics.html.

5 Banco Mundial, 2003. www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html.

6 Colectivo de Organizaciones Sociales. *Proceso de Paz: situación actual, análisis y propuesta*. Guatemala, mayo 2003, p. 28.

7 Secretaría General de Planificación del Gobierno de Guatemala. *Metas del Milenio. Informe del Avance de Guatemala*, 2000, p. 3.

8 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Guatemala: Una Agenda para el Desarrollo Humano*, 2003.

9 *Ibid.*

10 Alfonso Portillo, del derechista Frente Republicano Guatemalteco, fue presidente en el período 2000-2004. En enero de 2004, la Gran Alianza Nacional, una coalición de partidos de derecha, asumió el poder bajo el mando del presidente Oscar Berger.

11 PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002, 2002.*

12 PNUD, 2003, *op cit.*

Esta participación ampliará la esfera pública y motivará la interacción Estado-sociedad civil y sociedad civil-Estado de modo que ambos compartan los esfuerzos y las responsabilidades a la hora de mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población a través de prácticas concretas de convivencia social.

Los valores de libertad, equidad, inclusión, respeto a la diversidad étnica, promoción de la autonomía de la mujer y de la igualdad de género, constituyen también demandas impostergables para hacer frente a los problemas que atraviesa la sociedad guatemalteca en su búsqueda de una mejor calidad de vida como precondition para alcanzar la paz.

El Banco Mundial ha declarado que la inversión en el desarrollo de una mujer se ve compensada por las altas tasas de retorno social a los sistemas económico-sociales. Este retorno puede medirse en una mayor escolarización de las generaciones siguientes, la disminución de los índices de mortalidad infantil y la disminución de las tasas de fecundidad, entre otros indicadores.¹³

Sin una política de Estado

La población sufre hoy, al igual que ayer, la fragilidad de su sistema democrático. Cada cuatro años se renuevan promesas de cambio por parte de las autoridades que llegan al poder. Pero siguen sin resolverse problemas de fondo como el desempleo, la inseguridad ciudadana, la inseguridad alimentaria, la corrupción, el incremento del crimen organizado y el narcotráfico, la poca asistencia de servicios básicos de educación y salud y las inequidades existentes a nivel político, social y cultural, que son la base de la discriminación y la exclusión imperantes en el país.

No reconocer los esfuerzos de los gobiernos posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz es ignorar el mandato de cambio con que la sociedad los inviste en su tarea pendiente de promover el desarrollo con equidad e inclusión.¹⁴ Pero esos esfuerzos no han respondido a una política de Estado, sino que se han limitado a programas de la fuerza política que eventualmente asume el poder. Es necesario que el cumplimiento de los Acuerdos de Paz esté basado en un consenso nacional. La tarea corresponde al Estado, en coordinación con la sociedad civil, que debe garantizar e impulsar el cumplimiento de los contenidos de estos tratados y, al mismo tiempo, generar iniciativas y acciones para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población con el fin de avanzar realmente en la construcción de la paz nacional.

En 2001 se creó la Secretaría General de Planificación, con el objetivo de formular, evaluar y dar seguimiento a la política de desarrollo social y población. Esta secretaría tuvo a su cargo el diseño de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)

13 Winkler, Donald R. y Andrea Guedes. *Mejorando la Contribución de la Mujer al Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Mundial, 1994.

14 Se firmaron más de quince acuerdos multitemáticos, incluido el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

TABLA 1

La realidad en cifras	
Desarrollo Humano	
<i>Índice de Desarrollo Humano (IDH)</i>	0,672
Urbano	0,747
Rural	0,610
Indígena	0,578
No indígena	0,724
<i>Índice de Desarrollo Relativo al Género</i>	0,655
Urbano	0,740
Rural	0,575
Indígena	0,546
No indígena	0,711
<i>Índice de Potenciación de Género</i>	0,467
Educación	
Alfabetización (% de población de 15 años y más)	69,7
Hombres urbanos	86,8
Mujeres urbanas	77,6
Hombres rurales	64,4
Mujeres rurales	49,0
Empleo	
Tasa de participación	61,4
Hombres	79,4
Mujeres	44,6
Acceso a cargos públicos	
Diputados y diputadas electas	
Hombres	144
Mujeres	14

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Compendio Estadístico Desarrollo Humano y Ruralidad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala, 2004.

y de estrategias específicas a nivel departamental y municipal dentro del marco de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. La ERP se sustentó en tres ejes fundamentales, en torno a los cuales tendrían que haber girado las acciones del gobierno que permitieran "en forma sostenida en el corto y mediano plazo, elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de todos los guatemaltecos y guatemaltecas, especialmente los más pobres y más excluidos, y dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz. Estos ejes son: crecimiento económico con equidad, inversión en capital humano e inversión en capital físico".¹⁵

Faltan procesos de consulta

El diseño de la ERP coincidió con el proceso de definición de estrategias de reducción de la pobreza en otros países latinoamericanos adheridos a la Iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados. No obstante, a diferencia de lo ocurrido en otros países, en Guatemala la iniciativa no fue sometida a un proceso participativo de consulta. La contribución a la elaboración de la estrategia de actores clave del gobierno como los ministerios de salud, educación y agricultura y fondos sociales fue escasa, y tampoco se incluyeron las opiniones, demandas y propuestas de las organizaciones sociales.

15 Gobierno de la República de Guatemala: Estrategia de Reducción de la Pobreza, *op cit*.

El plan de gobierno 2004-2008 fijó cuatro áreas básicas para desplegar su acción: fortalecimiento del ingreso familiar a través de la promoción de la inversión y del empleo productivo, combate a la impunidad, la violencia y la delincuencia, desarrollo humano, a través de educación, salud y acceso a los servicios básicos, e inclusión y participación ciudadana.¹⁶

Desde el gobierno se reciben señales de buenas intenciones, pero hay una gran falta de claridad y transparencia en torno a la modalidad de las intervenciones estatales para paliar el hambre y la pobreza que sufre la población a la que, una vez más, no se ha tomado en cuenta para la tarea de priorizar y definir las líneas de acción en respuesta a sus necesidades. "La visión cortoplacista de los gobiernos ha provocado la discontinuidad de proyectos importantes de mediano y largo plazo para el país, como los Acuerdos de Paz".¹⁷

La participación de la sociedad civil

Uno de los más grandes obstáculos en el avance hacia la disminución de la pobreza es la falta de participación de la sociedad civil en los procesos de decisión acerca de las políticas públicas.

El *Informe de Desarrollo Humano 2000* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo afirma que las políticas económicas y sociales equitativas tienen una relación directa con el mantenimiento de las libertades civiles y políticas y éstas, a su vez, fomentan el crecimiento social y económico y reducen la pobreza y la desigualdad en los planos económico y social. El deber de las instituciones públicas y de los actores en materia de derechos humanos consiste en seguir políticas que favorezcan a la población pobre y en aplicar procesos que garanticen el derecho de los pobres a participar en la formulación de esas políticas.¹⁸

Estos procesos tendrán sentido si efectivamente se llevan a la práctica y si la población percibe de manera concreta una mejoría en su calidad de vida y una ampliación de sus oportunidades de trabajo, movilidad social y desarrollo.

Para lograr avances sustantivos en la disminución de la pobreza es necesario que el Estado promueva un crecimiento basado en el bienestar de los sectores menos favorecidos, el desarrollo de la familia, la población rural y las comunidades más necesitadas. Esto supone la meta del crecimiento con desarrollo y equidad, con una política económica y social de carácter nacional, además de medidas sectoriales y territoriales que en primer lugar tengan en cuenta las necesidades y las potencialidades humanas y naturales. ■

16 "Lineamientos de Gobierno Período 2004-2008", 20 de junio de 2005, www.cgplan.gob.gt/docs/plan2004/plan2004.pdf

17 Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Análisis del Programa de Reactivación Económica y Social*. ¡Vamos Guatemala!. Agosto de 2004, p. 8.

18 PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2000. Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano*, 2000, pp. 86-87.