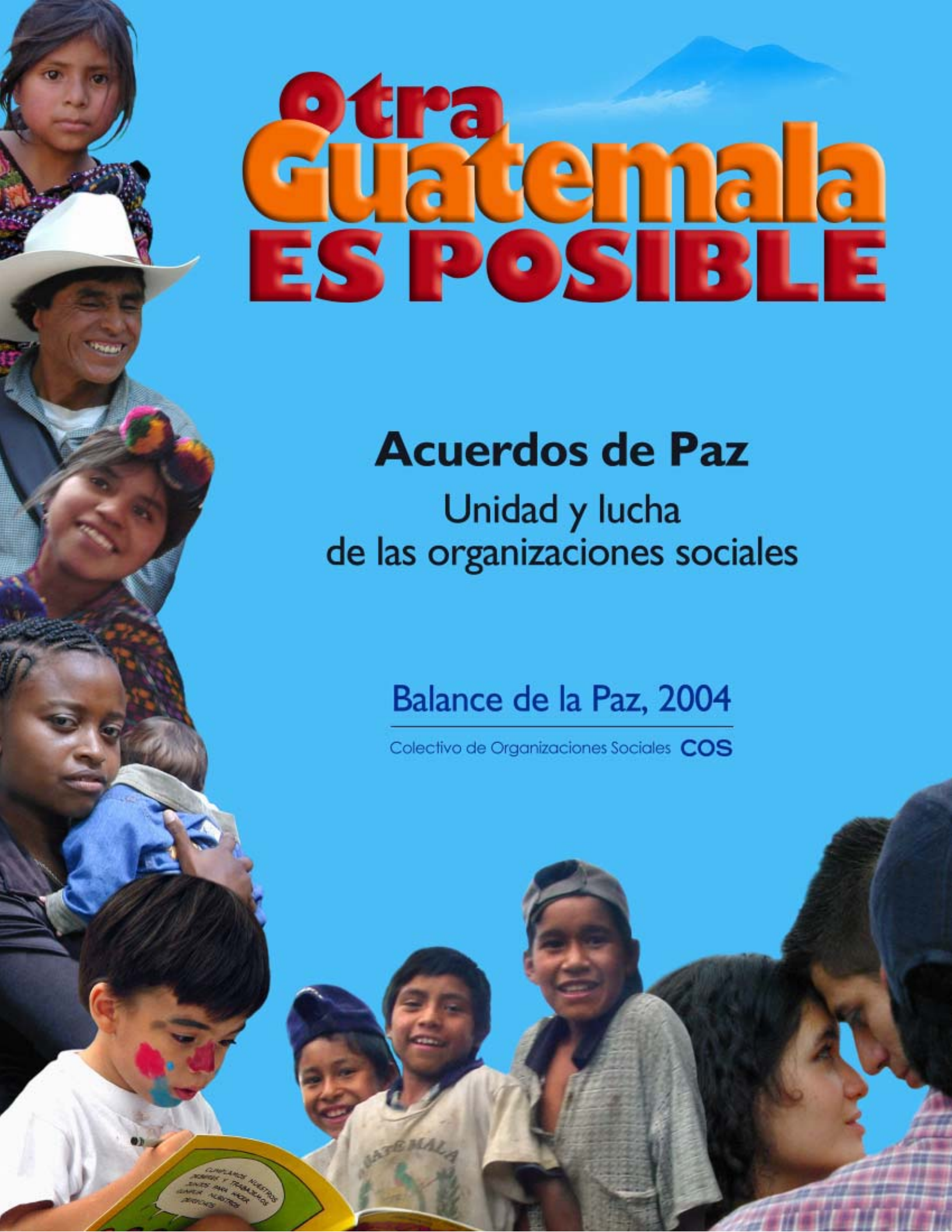
Otra Guatemala ES POSIBLE

Acuerdos de Paz

Unidad y lucha de las organizaciones sociales

Balance de la Paz, 2004

Colectivo de Organizaciones Sociales COS



Otra Guatemala ES POSIBLE

Acuerdos de Paz

Unidad y lucha de las organizaciones sociales

Balance de la Paz, 2004

Colectivo de Organizaciones Sociales COS

OTRA GUATEMALA ES POSIBLE

Acuerdos de Paz
Unidad y lucha de las organizaciones sociales

Balance de la Paz, 2004

Guatemala, enero del 2004

© **Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–**

Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada –ACPD–
Centro internacional de Investigación de Derechos Humanos –CIIDH–
Comisión Nacional Permanente-Tierra –CNP-Tierra–
Consejo de Instituciones de Desarrollo –COINDE–
Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala –DESCGUA–
Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación –FEPAZ–
Fundación Guillermo Toriello –FGT–
Movimiento Tzuk Kim Pop
Sector de Mujeres de la Sociedad Civil
Unión Nacional de Mujeres de Guatemala –UNAMG–

Diseño, fotografías y diagramación:
Mauro Calanchina Poncini
calanchina@intelnett.com

Con el apoyo de:

PNUD Guatemala
NORAD
diakonia

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con apoyo financiero del Gobierno de Noruega, a través de su Programa de Participación de la Sociedad Civil –PASOC–, hizo posible la presente publicación.

La información contenida en esta publicación no necesariamente refleja la posición de Naciones Unidas ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ÍNDICE *sensitivo*

5 **PRESENTACIÓN**

7 **INTRODUCCIÓN**

8 Corte empresarial del nuevo Gobierno
11 El deterioro de la situación económica
12 La descomposición de las instituciones públicas y las denuncias de corrupción
13 El Congreso de la República y el acelerado desgaste de los partidos políticos
14 El relanzamiento de los Acuerdos de Paz
18 El Movimiento Social y Popular

21 **POLÍTICAS PÚBLICAS Y CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS DE PAZ**

21 **I. Crecimiento económico y política fiscal**
21 a. El Crecimiento Económico
23 b. La Política Fiscal

31 **II. Desarrollo rural y acceso a la tierra**
31 a. La política de desarrollo rural y acceso a la tierra
34 b. La Agenda Legislativa Pendiente
35 c. La conflictividad agraria y laboral

37 **III. Políticas sociales**
38 a. Política de Salud
42 b. Política de Educación
46 c. Seguridad Social
49 d. Políticas Laborales
53 e. Política de Vivienda

57 **IV. Derechos de los pueblos indígenas**
57 a. El acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas en el marco del gobierno de la GANA
58 b. La eliminación de la exclusión, marginación y racismo como espíritu fundamental para transformar Guatemala
61 c. La justicia y los pueblos indígenas
61 d. El Organismo legislativo y los pueblos indígenas
62 e. Pueblos indígenas y participación ciudadana

63 **V. Poder civil, ejercito, justicia y derechos humanos**
63 a. Seguridad pública
65 b. Policía Nacional Civil
66 c. Ley de Armas y Municiones, Ley de Empresas Privadas de Seguridad y Ley de Orden Público
66 d. Consejo Asesor de Seguridad
67 e. Ejército
70 f. Inteligencia
70 g Justicia
71 h. Derechos Humanos

73 **VI. Conclusiones y recomendaciones**

81 **BIBLIOGRAFÍA**

Otra Guatemala ES POSIBLE

Acuerdos de Paz

Unidad y lucha de las organizaciones sociales

Balance de la Paz, 2004

Colectivo de Organizaciones Sociales COS

PRESENTACIÓN

El Colectivo de Organizaciones Sociales –COS– presenta el informe **OTRA GUATEMALA ES POSIBLE: *Acuerdos de Paz, unidad y lucha de las organizaciones sociales***, como un esfuerzo de análisis y comprensión de la realidad guatemalteca.

El presente informe fue realizado con el propósito fundamental de promover el cumplimiento de los Acuerdos de Paz a través de darles seguimiento, monitorear su implementación e incidir ante el Estado para su cumplimiento. En su contenido se evidencia el escaso progreso en la implementación de los Acuerdos, a pesar que diferentes organizaciones sociales han presentado de manera reiterada propuestas y agendas priorizadas a los tres organismos del Estado.

Los Acuerdos de Paz se constituyeron en una invaluable e inmejorable oportunidad para Guatemala, trazaron una ruta de profundas reformas y cambios democráticos. Sin embargo las resistencias a avanzar en la transformación de las estructuras de desigualdad, de discriminación, de intolerancia e inequidad han estado presentes (prácticamente) desde la suscripción de los mismos. Los diferentes gobiernos (Arzú, Portillo y Berger) han instrumentalizado discursivamente la agenda y el contenido de la paz, uno a uno se han comprometido a su impulso y uno a uno han incumplido. Esto ha dado como consecuencia que como país perdiéramos esa irrepetible oportunidad.

Las causas de origen del Conflicto Armado siguen estando hoy presentes y muchas de ellas se han agudizado; los poderes fácticos (oligarquía, militares y mafias) han sido los principales opositores de la agenda de la paz y el contexto en términos generales se ve adverso para su implementación.

Por eso mismo, es cada vez más importante poder contar con análisis que contribuyan a tener una mejor comprensión de nuestra realidad. "Como ahora es más abierta la imposición de políticas que favorecen al capital financiero, como ahora las políticas de gobierno solo atienden los intereses de grupos económicos poderosos, como ahora cada vez más los guatemaltecos/as estamos huérfanos de representatividad política de organizaciones que realmente defiendan los derechos de las mayorías, como ahora, la institucionalidad política, jurídica y administrativa se encuentra erosionada por los intereses de los poderes tradicionales y personales, es importante situar las realidades, conflictos y crisis presente en las coordenadas de la historicidad y asumir nuestras responsabilidades políticas".[1]

Es dentro de este marco que el COS pretende contribuir, dando su aporte para el desarrollo y consolidación del movimiento social y popular, como una de las fuerzas gestoras de los cambios y transformaciones democráticas que necesita el país, reforzando su capacidad política y estratégica frente a los enemigos de la paz. Para esto el movimiento popular requiere alimentarse de información, análisis, argumentos, estrategias y marcos teóricos e ideológicos que aporten a su configuración y desarrollo de su agenda programática. El movimiento social, debe construir una visión estratégica y de largo aliento que le permita constituirse en una fuerza generadora de cambios y transformaciones sociales, su accionar debe estar en correspondencia con su capacidad crítica y de contrapropuesta a las iniciativas que atentan a la construcción de una democracia real y una paz duradera.

"El COS bajo el lema OTRA GUATEMALA ES POSIBLE, hace un llamado a los sectores democráticos, revolucionarios, populares, a los pueblos indígenas, a las organizaciones sociales, campesinas, de derechos humanos, religiosas, sector de mujeres, estudiantes, sindicalistas, economía informal para que exijamos el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, que profundicemos la lucha por *la justicia social y la democracia en Guatemala.* Urge un cambio de dirección. Retomemos el camino y la lucha por la refundación del Estado, por la II República, fundada en la equitativa distribución de la riqueza, la justicia social, la nación pluricultural, multiétnica y multilingüe, la profundización de la democracia real y la equidad de género. Liberemos al Estado de su esencia oligárquica y de los poderes paralelos".[2]

Guatemala, enero 2005

[1] Edeliberto Cifuentes Medina. Prólogo "Guatemala Historia de una Década" edición 2004. Editorial Estudiantil Fénix pag.8.

[2] Colectivo de Organizaciones Sociales COS "Otra Guatemala es posible". Guatemala, 3 de Octubre de 2004.

INTRODUCCIÓN

"La agenda de la Paz se enfrentó durante el 2004 a una coyuntura distinta ante la instalación de un nuevo gobierno, la salida de MINUGUA, el rezago en su cumplimiento, la ineficiencia y debilidad de la institucionalidad de la paz, así como la permanente oposición de los grupos de poder tradicional y el choque con la agenda neoliberal".[3] Durante la administración del gobierno del FRG la agenda de la Paz fue relegada a una posición meramente discursiva y con el actual gobierno esta tendencia se ha profundizado.

A pesar de existir diversas propuestas para viabilizar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, éstas han tenido una oposición sistemática en las esferas de poder, lo cual evidencia la falta de voluntad política. La no aprobación de la CICIACS y los obstáculos en la instalación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, son claros ejemplos de esta situación, pero además han sido procesos que han podido develar los diferentes rostros que adquieren los poderes paralelos para frenar las iniciativas tendientes a la solución de la problemática estructural del país.

De igual forma siguen estando pendientes de aprobar por el Congreso de la República más de 20 iniciativas de ley relacionadas a la Paz, dentro de éstas la Ley Marco de los Acuerdos de Paz que reconoce los Acuerdos como acuerdos de Estado y renueva la institucionalidad de la Paz, sin embargo esta iniciativa ha encontrado su más clara oposición en la Secretaria de la Paz –SEPAZ–.

El no fortalecimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos; el no cumplimiento de la agenda agraria; el rezago de las iniciativas de las mujeres; la inminente ratificación del Tratado de Libre Comercio (y sus previsibles efectos negativos) así como la invisibilización de las demandas y los derechos de los pueblos indígenas, señalan inequívocamente que el camino de la paz se ha perdido.

La falta de Programas y planes consistentes, sumado a las contradicciones en el equipo de gobierno y la falta de capacidad para lograr y articular consensos nacionales, han dado como resultado que no se haya podido fijar un rumbo claro frente a un panorama tan complejo.[4] "El gobierno central se debate en pugnas internas, la falta de acción coordinada y ausencia de estrategias que reflejen el interés nacional. A casi un año de haberse instalado, no ofrece signos de tener claridad o un norte en su administración en tanto los componentes estratégicos e integrales no figuran realmente en su gestión ya que es evidente el predominio de una agenda restringida a beneficiar a una parte del sector empresarial. La coyuntura lo devora y no hay indicios de que habrá un cambio sustancial en el corto y mediano plazo".[5] Mientras tanto, se agrava el deterioro de la situación económica, agraria y fiscal, se profundiza la pobreza y la exclusión social, se debilita aún

[3] Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación "Situación Nacional y Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Guatemala, junio del 2004.

[4] La diversidad de agendas y prioridades de los partidos políticos de la alianza GANA y los grupos de influencia del sector empresarial al interior del Organismo Ejecutivo, ha derivado en parálisis de temas fundamentales anunciados públicamente por el Presidente, y en la descoordinación y acciones unilaterales de la bancada oficial en el Congreso de la República.

[5] Fundación Myrna Mack "Reflexiones sobre la responsabilidad política en el ejercicio del poder". Guatemala, 1 de diciembre del 2004.

más la institucionalidad del Estado, se incrementan las denuncias de corrupción, suben los índices de inseguridad ciudadana y de violencia (en especial contra las mujeres)[6] así como el desgaste de los partidos políticos.

En este contexto, la protesta y la organización social han sido las únicas alterativas para los movimientos sociales para el impulso de sus demandas y propuestas, de esta cuenta hemos asistido a un escenario de constante movilización social, el 8 de junio diversas organizaciones sociales paralizaron el país como una muestra de descontento y de fuerza organizativa y a pesar que los logros obtenidos fueron mínimos, lo más importante a resaltar fue el grado de unidad y coordinación alcanzado por el movimiento social en su conjunto.

Veamos a continuación con más detenimiento los aspectos anteriormente señalados.

Corte empresarial del nuevo Gobierno

El Gabinete de Gobierno del Presidente Óscar Berger fue dominado en su mayoría por grupos no partidarios vinculados al sector empresarial, compartiendo pequeñas cuotas de poder con los partidos políticos que integraron la coalición GANA.[7] Como se vera más adelante, esta situación es importante tenerla presente ya que es un elemento que sirve para aclarar la tendencia y el predominio de una agenda excluyente en el actual gobierno. Dentro del gabinete los más débiles son los partidos pertenecientes a la coalición y el grupo más fuerte es el de funcionarios vinculados directamente a un sector de la cúpula empresarial.

El gabinete en su conjunto refleja poca apertura para otras tendencias políticas, hacia los pueblos indígenas y las mujeres. La incorporación de algunos ex dirigentes sociales solamente fue una concesión política y parte de una estrategia de brindar una imagen de amplitud principalmente hacia la comunidad internacional; esto se ha constatado en lo irrelevante e intrascendente del papel de éstos en las decisiones fundamentales de gobierno.

Es importante señalar que si bien durante la campaña electoral hubo una unidad coyuntural entre los principales grupos empresariales del país, ésta rápidamente se ha diluido ante las pugnas internas por el control de los negocios del Estado. "Socio lógicamente el actual gobierno no es más que la expresión política del sector oligárquico guatemalteco y es a la luz de ésta caracterización que hay que analizar la naturaleza y objetivos de sus políticas y la forma en que éstas se expresan en la realidad nacional".[8]

El *Programa de Reactivación Económica Vamos Guatemala,* delinea con claridad la apuesta del sector oligárquico en su afán no de reconvertirse sino de sobrevivencia en un contexto globalizado. El programa de reactivación propuesto privilegia al mercado y al poder económico, incrementando la riqueza de los grandes monopolios nacionales. En esencia es un plan de mediano plazo, estratégico para ciertos grupos del poder económico, con el fin de consolidar nuevos mecanismos de acumulación.

---

[6] Durante el 2004 se reportaron más de 400 casos de feticidios.

[7] Fundación Myrna Mack "Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública". Guatemala, marzo del 2004.

[8] Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–. "Otra Guatemala es posible". Guatemala, 3 de octubre del 2004.

Recuadro 1

Conformación del Gabinete de Gobierno de la GANA

Áreas prioritarias	Personas que conforman el gabinete
Ministerio de Gobernación	***Arturo Soto***: ex miembro del FRG posteriormente sustituido por Carlos Vielman: empresario, integró el equipo que trabajo el tema de seguridad de la GANA.
Área de Economía y Finanzas	***Richard Aitkenhead***: fue ministro de Economía y Finanzas del Gobierno de Serrano Elías, comisionado de la Paz en el Gobierno de Álvaro Arzú.
Ministerio de Finanzas Públicas	***Maria Antonieta Bonilla***: fue representante del sector bancario ante la Junta Monetaria, fue gerente del Banco Quetzal y representante de Centroamérica ante el FMI.
Ministerio de Economía	***Marcio Cuevas***: fue vicepresidente del CACIF y también fue presidente de la AGEXPRONT.
Secretario Ejecutivo de la Presidencia	***Eduardo González***: empresario y ex presidente del Banco del Café, fue también ministro de Economía con el Gobierno de Ramiro de León Carpio y miembro de la CAAP durante el gobierno de Arzú
Ministerio de Energía y Minas	***Roberto González Díaz Durán***: fue gerente de la Empresa Metropolitana Reguladora del Transporte y Transito EMETRA de la municipalidad
Secretario Privado de la Presidencia	***Alfredo Vila***: empresario azucarero
Ministerio de Salud	***Marco Tulio Sosa López***: ministro de Salud durante el Gobierno de Álvaro Arzú y diputado.
Ministerio de Educación	***Maria del Carmen Aceña***: ex directora del CIEN
Ministerio de Relaciones Exteriores	***Jorge Briz***: empresario, ex-presidente de la Cámara de Comercio, ex presidente del CACIF, candidato a la Alcaldía Metropolitana por la GANA y secretario general del partido Movimiento Reformador.
Secretaria de la Paz	***Víctor Montejo***: diputado al Congreso de la República por la GANA, se le vincula con la embajada de los EEUU.
Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria de la Paz.	***Rigoberta Menchú Tum***: Premio Nóbel de la Paz.
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	***Eduardo Castillo***: vicealcalde en la administración municipal de Berger, empresario ligado a negocios de construcción e infraestructura vial.
Ministerio de Agricultura	***Álvaro Aguilar***: empresario, presidente de la Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales AGEXPRONT, fue director de la Ventanilla Única para Exportadores.
Aspectos Comerciales / Comisionado para el Comercio Exterior	***Miguel Fernández***: empresario del azúcar y ligado a la maquila.
COPREDEH	***Frank La Rue***: activista de Derechos Humanos.
Comisionado de Seguridad	***General Otto Pérez Molina***: secretario general del Partid o Patriota, se le vincula a violaciones de derechos humanos en el departamento del Quiche, fue parte del equipo de gobierno que negoció la paz. Se retiró del gobierno aduciendo negociaciones oscuras entre el Presidente Berger y el General Ríos Montt.

Fuente: elaboración propia con datos de medios de comunicación.

Los megaproyectos son el eje central para apropiarse de los servicios, la infraestructura y los recursos naturales. La modalidad es la concesión a la inversión de capital nacional y transnacional pretendiendo que el Estado entregue los principales puertos, aeropuertos, carreteras, plantas de generación eléctrica y recursos naturales.

El aprovechamiento de los grandes negocios provenientes del Plan Puebla Panamá (ahora Puebla Colombia) así como del Tratado de Libre Comercio Republica Dominicana Centroamérica con Estados Unidos –RD-CAUSA– son el principal objetivo del sector que nos gobierna.

La entrega del mercado nacional a los productos agrícolas subsidiados producidos en los Estados Unidos así como el dirigir la inversión primordialmente a los servicios de infraestructura vial, marítima, aérea y hotelera, a la generación de petróleo, agua y energía eléctrica provocará un desplazamiento de la inversión en las actividades productivas tanto del agro como de la industria, generando una sobre población de fuerza de trabajo desempleada.

Estos hechos evidencian con claridad el rumbo que se pretende imponer. Estamos ante un proceso de readecuación del Estado para imponer una agenda económica y refundar la continuidad del proyecto oligárquico en un escenario globalizado, bajo una modalidad institucional de carácter autoritaria, excluyente y represiva a través de la estigmatización de la oposición política, la criminalización de la protesta social, el ataque a las organizaciones sociales, el debilitamiento de la institucionalidad democrática y el cierre de espacios de participación ciudadana.

El Estado nuevamente es el medio para la defensa, promoción y mantenimiento de privilegios, y el desarrollo de nuevos mecanismos para la acumulación y el reparto económico de la riqueza. La estrategia es aprovechar las concesiones y los proyectos de construcción de carreteras, puertos y aeropuertos, así como la explotación de recursos naturales, petróleo, minerales y agua entre otros. Esta estrategia le permitiría al capital tradicional oligárquico asegurar su inserción exitosa a la globalización ajustando sus mecanismos de acumulación y manteniendo su hegemonía en el ámbito nacional.

La visión es mantener un Estado sin controles y en función del cuidado de los intereses y privilegios de este grupo, sin interés social, militarizado y eficiente para el control y represión de la población. Bajo esta concepción no interesa fortalecer al Estado en su función social y redistributiva. La idea por el contrario es debilitarlo y disminuirlo, así como aprovechar su gestión para garantizar una mayor rentabilidad incluso en esferas de índole social.

La propuesta es reforzar *el rol subsidiario del Estado* trasladando la prestación de los servicios públicos a la iniciativa privada y los costos a los usuarios de los servicios, vía cobro directo y trabajo voluntario. Los mecanismos de reducción de cargas sociales son la focalización del gasto, la flexibilización laboral, la administración y prestación privada de servicios, y el trabajo voluntario de la comunidad. La nueva visión de subsidiariedad se enfoca hacia la atención superficial de problemáticas sociales, con un sentido mercantilista que promueve la consolidación de entes no gubernamentales de índole lucrativa.

El deterioro de la situación económica

La economía nacional enfrenta una *caída en la tendencia de crecimiento económico* generando reducción del empleo, de ingresos en la población y un incremento de la pobreza. El crecimiento económico no supera el 2.5% anual desde 2001. La pobreza pasó de 56.1% en el año 2000 a un 57% en el 2002 y la extrema pobreza de 15.7% a un 21.5%. Todo apunta a que la caída en el crecimiento económico es producto del *agotamiento del modelo primario agro exportador*, el cual trajo consigo una severa pérdida de empleos en el sector agrícola. A pesar de esta situación no existen procesos ni se generan espacios para la discusión de la problemática socioeconómica.

El nuevo gobierno agudizó la crisis en el campo al impulsar una política de desalojos de fincas ocupadas por campesinos pobres en reclamo de tierra y/o de sus derechos laborales. Se ha debilitado la institucionalidad agraria eliminando la Secretaria de Asuntos Agrarios, se ha disminuido la presencia de CONTIERRA y no se han asignado recursos financieros adecuados al Fondo de Tierras, así como la suspensión de los programas de arrendamientos y de fertilizantes.

La situación tiende a complicarse producto del deterioro de las condiciones externas, el descenso en los precios de los principales productos de agro exportación, el incremento de los precios del petróleo y sus derivados y la débil recuperación económica de Estados Unidos, principal socio comercial de Guatemala. En este contexto, el incremento de los precios del azúcar, el pollo y el cemento, el encarecimiento de la energía eléctrica y los combustibles (gasolina y gas propano), y el congelamiento de los salarios mínimos, viene a agudizar la situación de pobreza y exclusión de la mayoría de la población. Las proyecciones de inflación para el 2004 fueron superadas por más de dos puntos. De una proyección inicial de 4 a 6% se cerró con una tasa de inflación del 8%, sin que se implementaran compensadores sociales que ayudaran a atenuar los efectos negativos de esta situación.

Finalmente, "La reforma tributaria aprobada privilegió los intereses del poder económico. Las medidas no modificaron la situación de insuficiencia de recursos del Estado, persistente déficit fiscal e inequidad de la estructura tributaria, la evasión y defraudación fiscal, así como la apropiación indebida del IVA. Nuevamente la salida fácil es el incremento del endeudamiento público (en beneficio del sector financiero nacional), la privatización de los servicios públicos (ahora bajo la modalidad de las concesiones) y la reducción del gasto e inversión pública".[9]

La descomposición de las instituciones públicas y las denuncias de corrupción

"Durante los últimos meses, el gran debate ha discurrido alrededor del saqueo protagonizado por funcionarios del gobierno anterior y la persecución penal orientó toda su energía hacia la sanción de los responsables, pero hasta ahora no hay resultados realmente sólidos".[10] Han sido varios los ex-funcionarios detenidos y acusados de corrupción,[11]

[9] Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–. "Otra Guatemala es Posible". Guatemala, 3 de octubre del 2004.

[10] Op. Cit. Fundación Mack. Guatemala 1 de diciembre 2004.

sin embargo el apoyo de la mayoría de sectores sociales a la cruzada que el presidente Óscar Berger emprendió contra los corruptos encarcelándolos y denunciando los millonarios desfalcos puede verse afectado sino se concretan las condenas, se impulsan los cambios institucionales y jurídicos necesarios y se recuperan los fondos sustraídos. Si las medidas de fondo no se aplican, el apoyo se puede revertir.

Las negociaciones con el FRG para fortalecer la posición de la GANA en el Congreso ya significaron un alto costo político al Presidente Berger y originaron la primera crisis política de gran envergadura en el Ejecutivo. A pesar del respaldo constante de los medios escritos, la popularidad del presidente cayó fuertemente. El encarcelamiento de funcionarios eferregistas acusados de corrupción se torna insuficiente hacia los ojos de la opinión pública que empieza a demandar resultados concretos en otras áreas como la económica y la social.

No obstante, la debilidad de la bancada oficial en el Congreso de la República y su relación de minoría real, propició el establecimiento de extrañas relaciones entre el Presidente Berger y su acérrimo enemigo electoral, el General Ríos Montt. Quien iba a imaginar que la encarnizada lucha y los innumerables señalamientos mutuos que presenciamos los guatemaltecos en la época de campaña electoral se diluirían tan sólo unos meses después, dándole paso al establecimiento de una alianza tácita entre la GANA y el FRG.

La falta de votos suficientes para las iniciativas que venían desde el ejecutivo así como la incapacidad de lograr acuerdos con otras fuerzas políticas, generaron las condiciones para el establecimiento de oscuras negociaciones entre las mafias y el poder tradicional. Estas se constatan claramente en diferentes acontecimientos entre los que sobre salen: La aprobación de un paquete tributario que básicamente le permitía al ejecutivo contar con algunos recursos principalmente por la vía del endeudamiento y el mantenimiento de los privilegios para el sector económico tradicional; el pago a las ex Patrullas de Autodefensa Civil –PAC– (asignando más de 445 millones de quetzales); el traslado de más de 300 millones para compensaciones altas para oficiales del ejército; el reparto de cuotas de poder en la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; la elección y reparto de los puestos de la Junta Directiva del Congreso de la República para el 2005; la aprobación del presupuesto 2005 bajo el formato enviado por el ejecutivo; el incremento al Presupuesto del Congreso para posibilitar el aumento de salarios de los diputados; la no aprobación de la CICIACS y la obstaculización del proceso de instalación de la OACDH; y claro está, la impunidad y no persecución penal para el General.

Un tema en el que no hubo mucha discordia fue la decisión del Presidente de remover al Fiscal General de la Nación, Carlos de León Argueta, quien era señalado por su ineficiencia y encubrimiento de los hechos de corrupción del régimen anterior. Sin embargo el nombramiento de Juan Luis Florido como nuevo Fiscal General del Ministerio Público, quien era diputado del Partido Movimiento Reformador (uno de los partidos miembros de la Coalición de gobierno), generó discusión al verse que se estaba politizando la responsabilidad de la persecución penal en Guatemala. El procedimiento adoptado abrió un

[11] Francisco Reyes López (ex Vicepresidente de la República), Eduardo Wayman (ex Ministro de Economía y Finanzas Públicas), Marco Tulio Abadío (ex Superintendente de Administración Tributaria), Enrique Wolers (ex Gerente del IGSS), Oscar Dubón Palma (ex Contralor General de Cuentas), Byron Barrientos (ex Ministro de Gobernación).

debate jurídico sobre la legalidad del nombramiento y la falta del debido proceso en la remoción del Fiscal De León Argueta.

Finalmente, las ansías del sector empresarial de controlar por completo el gabinete económico generaron que el Presidente Óscar Berger declarara su intención de solicitar la renuncia al Presidente del Banco de Guatemala –BANGUAT– Lizardo Sosa. Fueron varias las ocasiones en que el Presidente insistió ante los medios de Comunicación la necesidad del retiro del Presidente del BANGUAT justificando que no era gente de su equipo; sin embargo no consideró que dicha entidad es autónoma y que el mandato del actual presidente del Banco Central concluye hasta el 2006, por lo que su intención de removerlo significaría una clara violación de la autonomía del BANGUAT.

El Congreso de la República y el acelerado desgaste de los partidos políticos

El resultado de las elecciones generales de noviembre del 2003 configuró un escenario complejo al interior del Congreso de la República, donde ningún partido logró obtener la mayoría absoluta, lo que al inicio fue valorado por diversos sectores como una oportunidad para desarrollar un ejercicio parlamentario más democrático, sin *aplanadoras*.

La clara desventaja de la coalición del partido de gobierno les obligó a generar diversas alianzas al interior del Congreso; la primera fue la denominada *Pacto de Gobernabilidad* entre los partidos UNE, PAN y la alianza GANA, sin embargo la poca seriedad e incumplimiento de los acuerdos derivó en el rompimiento de dicho pacto, dando paso a la posterior alianza de la GANA con el FRG.

La mediocridad, la escasa formación política, la irresponsabilidad, el travestismo político,[12] el oportunismo y coyunturalismo son algunos de los adjetivos que describen al Actual Congreso de la República. La heterogénea confluencia de expresiones políticas a su interior lejos de constituirse en una fortaleza ha sido la puerta para el retorno y afincamiento de viejas prácticas de corrupción y tranza. Por eso no es ninguna casualidad que en el transcurso del presente año, este organismo haya sido objeto permanente de señalamientos de corrupción, de mal manejo de recursos y escándalos políticos y de supeditación de sus decisiones a los intereses de los poderes fácticos

"Lo más destacado en el Congreso de la República, han sido las contradicciones, rupturas de pactos, las dudosas negociaciones, el establecimiento de nuevas alianzas, acuerdos políticos y escándalos. Las acusaciones y señalamientos políticos entre partidos que suscribieron el Pacto de Gobernabilidad y los escándalos de corrupción, que complican la negociación, el diálogo y la búsqueda de acuerdos Legislativos".[13] Los diputados han estado más concentrados en obtener un aumento salarial, viajes y otros privilegios, que en impulsar la agenda Legislativa estratégica para el desarrollo nacional. Hoy el Congreso de la República es la institución más desprestigiada, menos confiable y creíble del país.

[12] Sólo tres meses transcurrieron y 21 diputados habían abandonado las filas de los partidos que los habían llevado al Congreso, al finalizar el 2004 la cifra había alcanzado los 27 diputados y se prevén más deserciones a futuro.

[13] Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación. "Situación Nacional y Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Guatemala, junio del 2004.

Los partidos políticos en Guatemala, son únicamente vehículos electorales, con influencia de poderes fácticos (económicos, mafiosos, militares etc.) y lo más preocupante es que no se avizora ninguna perspectiva de cambio cualitativo al corto y mediano plazo. Urge concluir las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con el fin de instaurar un sistema democrático, incluyente, participativo y transparente.

El relanzamiento de los Acuerdos de Paz

A partir de mayo del 2003, se aceleró el proceso de discusión, negociación y búsqueda de consensos para acordar una propuesta de readecuación de la institucionalidad de la paz.

Diversas organizaciones sociales presentaron propuestas para renovar esa institucionalidad, entre ellas el Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–, el Consejo Multisectorial para la Paz, las Mesas Departamentales de Concertación, las Comisiones Paritarias, la Procuraduría de los Derechos Humanos, MINUGUA, la SEPAZ y las Mesas de Diálogo de OEA-PNUD. La Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz –CAAP– convocó a dos "Encuentros de Actores por la Paz" en los que se presentaron las diferentes propuestas y se inició un proceso de construcción de una propuesta única para la readecuación de la institucionalidad de la paz.

El resultado fue una propuesta consensuada que pretendía avanzar en la institucionalidad y nacionalización de la paz, denominada "Proceso de Renovación y Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Paz". Finalmente, la CAAP elaboró una propuesta de "Ley Marco de los Acuerdos de Paz" sobre la base del consenso mencionado, con el fin de fortalecer el soporte jurídico de lo propuesto y fue presentada como Proyecto de Ley al Congreso, a través del Ejecutivo.

El nuevo Gobierno y la institucionalidad de la Paz

A pesar que durante la campaña electoral Óscar Berger se comprometió a apoyar el cumplimiento de los compromisos de Paz, en la práctica éstos se han ido rezagando. Una de las principales características del actual gobierno ha sido la utilización de un discurso proactivo al cumplimiento de los acuerdos de paz, se han esmerado en reiterar su voluntad política sobre todo de cara a la comunidad internacional, sin embargo los hechos constatan el desplazamiento de la agenda de la paz por la agenda neoliberal.

Desde un inicio la designación de las nuevas autoridades encargadas de velar por el seguimiento y cumplimiento de los Acuerdos de Paz fue una total sorpresa. Los nuevos funcionarios que dirigen la SEPAZ demostraron al principio, desconocimiento de la situación del proceso de paz, de los actores y de la iniciativa de readecuación de la institucionalidad de la paz, así como de la agenda prioritaria, lo cual repercutió negativamente en el avance de los procesos que se traían con el anterior gobierno.

En un primer momento quien asumió la iniciativa fue el Vicepresidente, al convocar a la integración de una Comisión de Trabajo de la Paz al interior del Ejecutivo, integrada por

Frank La Rue de COPREDEH, Edmundo Urrutia de la SAE, Maria Antonieta de Bonilla, Ministra de Finanzas Públicas, Richard Aitkenhead, Comisionado de Seguimiento al Plan de Gobierno, y Víctor Montejo de la SEPAZ. Sin embargo, la existencia de esta comisión fue efímera e intrascendente ya que nunca funcionó como tal y las pocas actividades que realizó se limitaron a los actos del 25 de febrero.

A principios de febrero el Presidente anuncio el relanzamiento del Pacto Fiscal, que no era otra cosa más que un nuevo paquete tributario, lo cual ocasionó las primeras criticas al gobierno, por lo que inmediatamente se hicieron ajustes a la estrategia. De esa cuenta se decidió utilizar el Paraguas de los Acuerdos de Paz anunciando su relanzamiento y qué mejor que hacerlo el 25 de febrero "Día Nacional de la Dignidad de la Víctimas". Este fue el primer indicio de la instrumentalización de los Acuerdos de Paz en función de los intereses del nuevo gobierno.

La estrategia del Ejecutivo

El Ejecutivo, con la intención de generar respaldo a su iniciativa, abrió una ofensiva para contar con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y elaborar una propuesta para el relanzamiento de los Acuerdos de Paz. El referente escogido para el efecto fue el Consejo Multisectorial para la Paz;[14] dejando fuera a las demás organizaciones que habían participado en la construcción de la iniciativa original.

Bajo la justificación de tener poco conocimiento de los procesos en marcha y de los consensos alcanzados durante el gobierno anterior se dispuso "readecuar" la propuesta de institucionalidad de la paz y el manejo político de los actores involucrados. El gobierno manifestó su intención de no rearticular la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz –CAAP–, congelar la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e instalar una nueva Comisión similar a la establecida en la Ley Marco a través de un Acuerdo Gubernativo.

En un primer momento la iniciativa gubernamental no consideró al Congreso de la República y a los partidos políticos, se disminuía el papel de MINUGUA como verificador de los Acuerdos de Paz, se obviaban los acuerdos y consensos alcanzados entre sociedad civil y CAAP el año pasado, se rechazaba la inclusión de URNG como parte signataria de los Acuerdos de Paz, así como la propuesta de Álvaro Colom de convocar a un Pacto Social. Estas omisiones le abrieron al gobierno varios frentes y generó inconformidad en diversos sectores, por lo que nuevamente tuvieron que readecuar el planteamiento.

El Gobierno propuso a los diferentes actores que el 25 de febrero se anunciaría la instalación de una Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP), integrada tal y como se establecía en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz. Esta Comisión estaría conformada por un representante del Congreso de la República, un representante del Organismo Judicial, un representante del Gobierno (SEPAZ), URNG como parte signataria, los tres principales partidos políticos y siete representantes de diversos sectores de la sociedad civil.

[14] El Consejo Multisectorial para la paz está integrado por el Foro Guatemala, la Coordinadora Sí Vamos por la Paz, el Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación, GTZ, URL a través de Intrapaz y ASIES. Esta instancia fue señalada de aglutinar en su seno a varias organizaciones pro-gobierno.

La integración de la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz, CNAP

La decisión del gobierno de cancelar la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz y crear en su lugar la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP), fue unilateral, una iniciativa un tanto improvisada y parcial.

El Acuerdo Gubernativo correspondiente no asumió todos los elementos consensuados en el Proceso de Renovación y Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Paz y limitó los espacios de encuentro entre sociedad civil y Estado para impulsar las reformas jurídicas, políticas públicas y programas de la paz. No incluyó nada referente a las Comisiones Paritarias, Comisiones Especificas, Mesas de Concertación y de la misma Secretaría de la Paz, dejando en el aire a la institucionalidad de la paz en su conjunto.

La integración de la CNAP se concretó a través del Acuerdo Gubernativo (Número 86–2004) sin quedar clara la temporalidad de la Comisión Se limitaron las funciones de la CNAP respecto a lo consensuado en la Ley Marco, no se cumplió con el proceso de elección y selección de los delegados de sociedad civil, no se integró la Instancia de Participación y Consulta con las organizaciones sociales y tampoco se previó la evaluación y reestructuración de las Comisiones paritarias, Multisectoriales y Mesas de Concertación.

La CNAP integró mayoritariamente a miembros "representativos de la sociedad civil" afines al gobierno lo cual se demuestra luego que varios de estos asumieran cargos en la administración pública.

Luego de seis meses de su instalación, la CNAP no ha presentado ninguna iniciativa para el impulso de los Acuerdos de Paz lo cual se evidencia en los siguientes aspectos.

En los últimos meses del 2004, la CNAP inicio un proceso interno de revisión y reelaboración de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, con el objetivo de presentar una nueva iniciativa de Ley antes de que terminara el periodo parlamentario de ese año. Sin embargo, la nueva propuesta no atendía de manera efectiva los consensos alcanzados desde el 2003 entre el gobierno y los principales actores sociales en el proceso de paz.

De la sociedad civil solo el COS presentó una propuesta de iniciativa de Ley alternativa a la promovida al interior de la CNAP. La CNAP decidió abrir un espacio para buscar consensuar una sola propuesta.

No obstante, dicho proceso sufrió la resistencia y oposición de la SEPAZ, en especial la propuesta de promover una instancia autónoma y con representación de diversos sectores sociales, lo cual significaría la desaparición de la actual Secretaría de la Paz y su transformación.

En conclusión, los avances para la renovación y fortalecimiento de la institucionalidad encargada de impulsar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz son nulos y evidencian lo señalado con anterioridad: la voluntad política sólo esta expresada en el discurso.

Recuadro 2

Estado de cumplimiento de las principales responsabilidades de la CNAP y las dificultades para desarrollarlas

a. No existe una propuesta de Agenda Prioritaria para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz por parte del Organismo Ejecutivo.[15] La CNAP tampoco ha promovido o cabildeado ante el Congreso de la República una Agenda Legislativa para la Paz.

b. No se desarrolló una estrategia y plan de incidencia para la revisión y aprobación de la iniciativa de Ley Marco de los Acuerdos de Paz.[16]

c. En algunas de las Comisiones Paritarias del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas aún no se han nombrado a los representantes de Gobierno y la agenda de trabajo e iniciativas de política pública ya consensuadas están estancadas.

d. Cierre de espacios a las Comisiones paritarias, Multisectoriales y Mesas de de concertación y se eliminaron la mesas de dialogo PNUD-OEA.

e. La institucionalidad de la paz se ha debilitado la CNAP sufrió un grave desgaste político al avalar las medidas tributarias propuestas por el Ejecutivo por mayoría y no por consenso.[17] Así como por el simulacro de Pacto Fiscal implementado con la Comisión Técnica del Pacto Fiscal –CTPF–. La legitimidad y honorabilidad de la CNAP también está cuestionada, ya que varios de los miembros "representativos de sociedad civil" hoy ocupan cargos de Gobierno.[18] La situación se agrava, ya que luego del desgaste sufrido, la CNAP escasamente ha logrado reunirse y corre el riesgo de desaparecer, lo cual dejaría totalmente a la deriva la institucionalidad de la paz y el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz.[19]

f. Disputas y pugnas de poder interno entre el Coordinador de la CNAP diputado Ottoniel Fernández (diputado de la UNE) y el Sub coordinador Eduardo Aguirre (representante de la SEPAZ) AP. Ambos desarrollan diversas iniciativas de manera unilateral, sin consultar al resto.

g. La debilidad política y su status jurídico impiden que la actual CNAP pueda ejercer un liderazgo en el impulso y dirección del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Fuente: elaboración propia.

[15] Acuerdo Gubernativo No. 86-2004 Artículo 3. Funciones, inciso c) acordar las prioridades relativas a la Agenda de la Paz y acompañar el trabajo de las comisiones que se derivan de la misma.

[16] Acuerdo Gubernativo No. 86-2004 Artículo 3. Funciones, inciso b) desarrollar la estrategia y el plan de incidencia para la revisión de la iniciativa de la Ley marco de los Acuerdos de Paz.

[17] José Pinzón, Daniel Pascual y Enrique Corral razonaron su voto y se opusieron a la aprobación del paquete de medidas tributarias presentadas por el Ejecutivo.

[18] Mariel Aguilar es la directora de CONTIERRA y Rosalina Tuyuc presidenta de la Comisión Nacional de Resarcimiento. Recientemente el Presidente nombró a Claudia Villagrán en lugar de Mariel Aguilar.

[19] Acuerdo Gubernativo No. 86-2004 Artículo 3. Funciones, inciso a) impulsar y coordinar el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad de la paz.

El movimiento social y popular

La firma de los Acuerdos de Paz se constituyó en un punto de inflexión para el movimiento social y popular, generando un profundo viraje en la estrategia y métodos de lucha. El nuevo escenario condujo a privilegiar la negociación y resolución de conflictos, así como el cabildeo e incidencia política. La piedra angular de la estrategia política de los movimientos sociales. Se centró en la elaboración de propuestas de políticas públicas, reformas jurídicas y programas que impulsarían el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en el marco de espacios de encuentro entre sociedad civil y el Estado para la elaboración, y ejecución de esas políticas. La nueva dinámica descuidó los procesos de organización social para la movilización y la protesta, así como de análisis político y estratégico, ponderando mayormente el análisis de coyuntura. Además, se abandonó la formación de cuadros y la influencia en espacios populares.

Dicho proceso configuró un cambio en el movimiento social y popular, el cual pasó de un movimiento de amplia base social y de estructuras organizativas fuertes para ejercer presión, hacia unas tendencias de conversión en ONG gestoras y ejecutoras de proyectos, con alta dependencia financiera de la Cooperación Internacional. El resultado fue la sectorización por grupos de interés y temáticas, la especialización y la desaparición de los espacios políticos de convergencia Multisectorial y Popular, así como la consolidación de "figuras" mediáticas en contraposición del dirigente social.

Sin embargo, hay que reconocer que en este nuevo marco político y estratégico también encontraron un mayor crecimiento el movimiento de mujeres, de derechos humanos e indígena entre otros, así como el desarrollo de cuadros políticos y técnicos, que acumularon un gran acervo técnico, se especializaron y se foguearon en negociación e incidencia política. Lo cual no implica el logro de objetivos estratégicos ni mucho menos el cambio y transformación de las estructuras de poder económico, político y cultural, pero generan nuevas capacidades instaladas.

La especialización de varios cuadros sociales ex militantes de izquierda ha sido hábilmente aprovechada por gobiernos de derecha, lo cual ha originado cierta confusión principalmente en el ámbito internacional.

Los pocos avances, retrocesos e incumplimientos de los Acuerdos de Paz, y el impulso de las políticas neoliberales que incrementaron la pobreza y la desigualdad, cuestionaron la efectividad de los espacios de negociación y encuentro entre sociedad y Estado para la definición de la política pública. La falta de resultados, el deterioro de las condiciones materiales de la población, desgastaron esos espacios y obligaron a retomar la protesta y la búsqueda de alianzas amplias para enfrentar el impulsó de las reformas que el Estado de Guatemala demanda y resistir al embate neoliberal.

Desde finales del Gobierno de Álvaro Arzú y de manera más generalizada a mediados del Gobierno de Alfonso Portillo, observamos diversos intentos de rearticulación y convergencia del movimiento popular. El movimiento social comienza a gestar una nueva estrategia, aprovechando la especialización temática y el desarrollo de las capacidades técnicas y de elaboración de propuestas e incidencia, con el impulso de amplias movilizaciones sociales y acciones de protesta. De esta cuenta se han fortalecido expresiones campesi-

nas como CONIC y CNOC y han surgido espacios como la *Plataforma Agraria* todas con gran capacidad movilizadora y con un alto contenido reivindicativo de las demandas campesinas, expresado en propuestas bien elaboradas; el *Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–* que impulsa la temática fiscal-presupuestaria y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz; el Waquib Kej instancia de unidad y representación del pueblo maya; el *Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación* que aglutina una amplia representación de las diversas religiones que se profesan en el país; la *Mesa Global* que cuestiona la firma del TLC con EEUU y más recientemente el inicio de una unidad de acción mucho más amplia que convergió en el paro nacional del 8 y 9 de junio del 2004, el denominado *Movimiento Indígena, Campesino, Sindical y Popular* expresión que intenta coordinar los esfuerzos de una diversidad de organizaciones sociales, elaborando propuestas y movilizando.

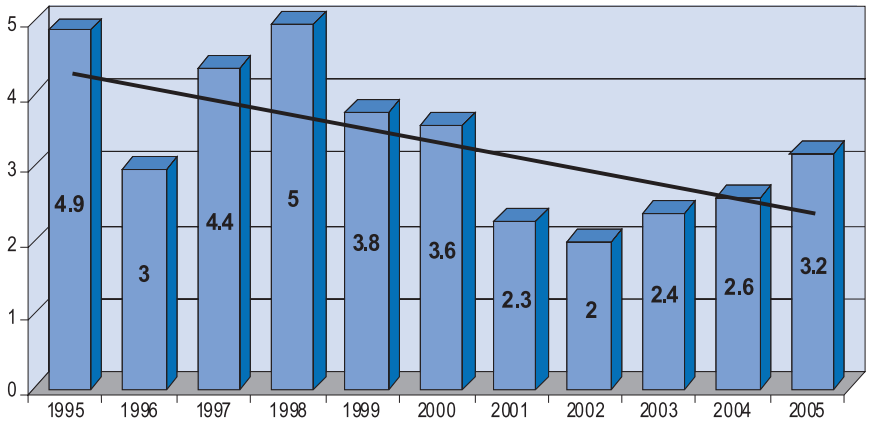
POLÍTICAS PÚBLICAS Y CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ

I. Crecimiento económico y política fiscal

a. El crecimiento económico

Después de la firma de los Acuerdos de Paz se experimentó un incremento en la tasa de crecimiento económico del país, que pasó de un 3% en 1996, alcanzó un 4.4% en 1997 y un 5% en 1998. La paz, así como la estabilidad política y económica, contribuyeron a un clima favorable para la repatriación de capitales y la inversión, lo cual benefició a la economía nacional en el corto plazo. No obstante ya para 1999, el crecimiento económico se estancó y comenzó a bajar a menos del 3% del PIB.

Gráfica 1
Crecimiento real del PIB, período 1995-2005



En los últimos cuatro años Guatemala enfrenta una caída en la tendencia de crecimiento económico, disminución que hace que el crecimiento económico sea menor al crecimiento poblacional. El crecimiento poblacional, según el INE, es de 2.6% anual, mientras el crecimiento económico alcanzó el 2.3% en 2001; 2.0% en 2002; se estima en 2.4% para 2003 y un 2.6% para 2004, generando un deterioro de las condiciones de empleo e ingresos de la población, y un incremento de la pobreza y extrema pobreza.[20] La pobreza pasó de 56.1% en 2000 a un 57% en 2002 y la extrema pobreza de 15.7 a un 21.5% para los mismos años.[21]

[20] Una tasa de crecimiento económico baja –el PIB ha tenido una tasa de crecimiento del 2.6% en promedio durante el período 2000-2004–. Esta tasa de crecimiento es una de las más bajas de Centroamérica y es significativamente inferior a la tasa requerida para generar una caída sistemática del número de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Más aún, las tasas de crecimiento de los últimos años se encuentran sustancialmente por debajo de la tasa de crecimiento potencial del país, la que recientemente fue calculada en aproximadamente un 5% anual. Sebastian Edwards. "Política Monetaria y estabilidad Macroeconómica en Guatemala". Guatemala, 24 de noviembre del 2004.

[21] Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2003.

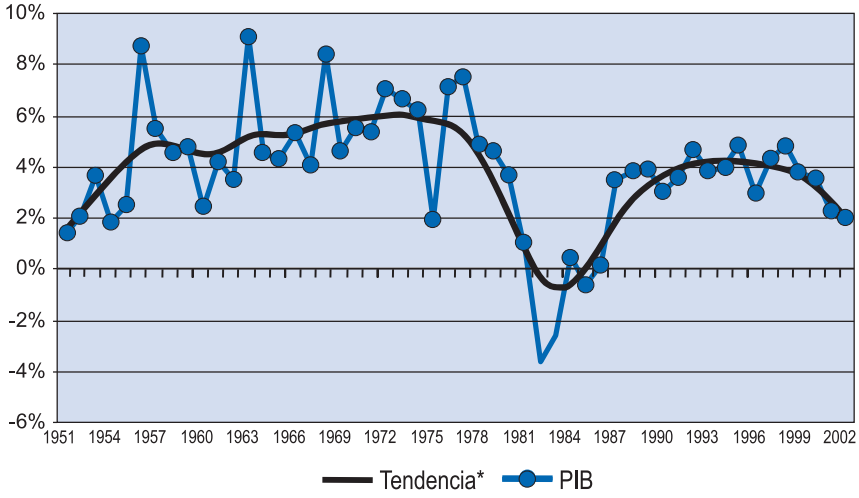
La caída en el crecimiento económico abrió la discusión sobre si el fenómeno observado es algo coyuntural o si efectivamente hay una situación estructural que afecta permanentemente el nivel de crecimiento económico. En los últimos años la actividad económica está siendo afectada por diversos factores, particularmente por un deterioro de las condiciones externas, el incremento de los precios del petróleo, el descenso en los precios de los principales productos de agro exportación, especialmente del café, producto que representa más del 30% de las exportaciones[22] y el deterioro de la actividad económica de Estados Unidos principal socio comercial de Guatemala.[23]

Asimismo, la política económica y especialmente la fiscal sigue presentando serias debilidades expresadas en la baja recaudación y el persistente y abultado déficit fiscal, situación que ha obligado a cubrir los déficit fiscales a través de reducciones de caja y de depósitos del Banco Central, recursos originalmente provenientes de las privatizaciones.[24] Este dinero, al entrar en circulación, presionó la política monetaria y para esterilizar este efecto el Banco Central incrementó sus operaciones de mercado abierto alcanzando un monto de Q14,167.9 millones para finales del 2003.

Todo apunta a que la disminución del crecimiento económico es producto de un agotamiento del modelo primario agro exportador, el cual trajo consigo un deterioro de los términos de intercambio y un incremento del déficit comercial,[25] así como una severa pérdida de empleos en el sector agrícola,[26] lo que evidencia el fracaso de las políticas del llamado Consenso de Washington para dar respuesta a las crisis de los años 80 y que han dominada hasta la fecha.

Gráfica 2

Tasa de Crecimiento Económico de Guatemala 1950-2002



[22] El precio del café se redujo de casi US $220 por quintal en 1998, a menos de US $ 65 un año después, manteniéndose en estos niveles durante los siguientes años.

[23] La tasa de crecimiento de la economía de EEUU pasó de 5.6% en el 2000 a 2.6% en el 2001 y 3.6% en el 2002.

[24] El Gobierno mantiene reservas en el Banco Central por Q7,166.2 millones.

[25] El desequilibrio externo se ha compensado por el incremento de las remesas familiares que se duplicaron respecto al monto observado en 2001, en 2002 las remesas fueron US$ 1,579.3 millones, y el cierre preliminar en el 2003 alcanza loa US$ 2,075 millones.

[26] Se perdieron entre 60 mil y 90 mil empleos en el sector agrícola según el PNUD, producto de la crisis del café.

Durante la década de los 50 y hasta finales de los 70, Guatemala tuvo tasas de crecimiento económico relativamente altas que alcanzaron en promedio el 5%, luego en la llamada década perdida de los años 80, el crecimiento se redujo significativamente hasta alcanzar tasas negativas, para recuperarse a partir de la década de los 90, obteniendo tasas promedio de crecimiento del 3.6%. No obstante, ya transcurridos cinco años entre 2000-2004, la tendencia del crecimiento económico es aún menor.

El futuro económico de Guatemala no parece muy optimista, el presupuesto aprobado para el 2005 y el programa de reactivación económica ¡Vamos Guatemala¡ no presentan ningún cambio significativo y se limitan al reagrupamiento de una serie de programas que se vienen ejecutando desde el gobierno anterior. El programa de reactivación económica evade la temática del desarrollo rural y el acceso a la tierra, así como la necesidad de impulsar una reforma tributaria y fiscal. El presupuesto es restrictivo, para guardar el déficit fiscal bajo y el gasto y la inversión pública es insignificante para atender las grandes brechas de desigualdad y pobreza.

En el futuro cercano, nada indica que la situación mejorará. El presupuesto multianual presentado por Gobierno para el periodo 2005-2007 indica que no se fortalecerá al Estado limitando severamente la posibilidad de enfrentar los desafíos de la globalización. Una inserción exitosa a la economía global implica promover la reconversión productiva del área rural, el desarrollo de una fuerte política social con énfasis en educación y salud, la investigación e incorporación de nuevas tecnologías, y la implementación de una fuerte política de inversión en infraestructura física y productiva.

Un agravante de la situación, es la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el cual "generará mayor pobreza, afectando la producción de granos básicos, limitando el acceso a medicamentos y entregando los servicios públicos, infraestructura y explotación de recursos naturales y biodiversidad a las empresas transnacionales. El TLC profundizará la pobreza y el hambre en el campo, quebrando a los pequeños, medianos productores agrícolas y campesinos de subsistencia. Los únicos ganadores son los grandes monopolios nacionales que pretenden ceder los intereses de país a cambio de preservar una cuota de ganancia".[27]

b. La Política Fiscal

Guatemala sigue enfrentando una profunda crisis en sus finanzas públicas, la situación fiscal se caracteriza por la insuficiencia de recursos, persistente déficit fiscal e inequidad de la estructura tributaria, lo cual se refleja en un limitado gasto e inversión pública, dificultando seriamente la gobernabilidad actual. La salida fácil sigue siendo el incremento del endeudamiento público, la reducción del gasto y la inversión pública.

Gobierno de Oscar Berger: política fiscal y pacto fiscal

El nuevo gobierno encontró una crisis en las finanzas públicas producto de la eliminación del IEMA y del impuesto de bebidas alcohólicas, lo que implicaba una pérdida de alrede-

[27] Op. Cit. COS. "Otra Guatemala es Posible". Guatemala, 3 de octubre del 2004.

dor de Q2,700 millones. En este contexto el ejecutivo anunció el impulso de varias medidas para la reducción del déficit presupuestario: el recorte del gasto público en un 20% y la reducción de los contratos en el reglón 029 y 022 en las instituciones de gobierno. Indicó que la reducción del 20% no afectaría al Ministerio de Educación y de Salud y que se implementaría en un 10% para los ministerios de Gobernación y Relaciones Exteriores, así como para la Procuraduría General de la Nación.

Para superar la crisis, el gobierno debía contar con nuevos recursos que sólo podían venir de nuevos impuestos y/o mayor endeudamiento, por lo que realizó la convocatoria del Pacto Fiscal el 25 de febrero del 2004. Integró una Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF), la cual invitó a todas las organizaciones sociales a pronunciarse sobre el tema fiscal antes del 30 de abril, y así –con los insumos recibidos– elaborar una propuesta producto de la consulta. Dicha propuesta le fue entregada a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP) para su discusión y dictamen. Finalmente, con el aval de la CNAP, el Presidente Berger la trasladó al Congreso de la República.

El proceso y la estrategia de gobierno afrontaron severas críticas desde el inicio. Los sectores sociales señalaron que el llamado "Pacto Fiscal" del nuevo gobierno dejaba por un lado la integralidad del acuerdo del año 2000; así mismo se señaló que la CTPF no reflejaba los equilibrios políticos, pluralidad ideológica y representatividad expresados en el Pacto Fiscal.

Adicionalmente, la CTPF perdió credibilidad al romper el procedimiento que ellos mismos habían aprobado para recibir propuestas de los diversos sectores sociales. La CTPF elaboró su propia propuesta días antes de recibir los planteamientos de más de 41 organizaciones sociales, los cuales no fueron tomados en cuenta ya que hicieron entrega de su propuesta a la CNAP sin variación alguna, el 3 de mayo.

Diferentes sectores, incluido el empresarial, manifestaron que la CTPF no incluyó sus planteamientos, realizando únicamente un simulacro de recepción de iniciativas. Tampoco hubo un espacio de diálogo y búsqueda de consensos entre empresarios, gobierno, partidos políticos y organizaciones sociales como el Pacto Fiscal lo establece.

La propuesta de la Comisión Técnica, entregada por el Presidente Óscar Berger al Congreso de la República, incluía modificaciones al impuesto sobre la renta (ISR) a las personas y empresas, modificaciones al Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a las Bebidas Alcohólicas, el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) –en sustitución del IEMA– y el impuesto al búnker, así como la colocación de Q5,000 millones en bonos del tesoro.

El objetivo del paquete tributario del Gobierno era restituir, por debajo de su posición original, el Impuesto a Bebidas Alcohólicas y el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) beneficiando al sector empresarial y cargar el costo de la recuperación de los ingresos perdidos a la clase trabajadora. Las medidas pretendían implementar un nuevo régimen de Impuesto Sobre la Renta ISR a las Personas, bajo la concepción de ingresos brutos, gravando el aguinaldo, el bono 14 y la indemnización y ampliando la base tributaria al derogar la deducción de Q36,000 anuales; así como elevando el Impuesto al Valor Agregado IVA del 12 al 15% de forma solapada.

La capacidad de propuesta (técnica y política), la incidencia política y la movilización social obligaron al gobierno a retroceder en las modificaciones del ISR de personas y en el incremento del IVA al 15%. La lucha social logró defender los ingresos y el consumo de la población en situación de pobreza y capas medias, protegiendo las prestaciones laborales.

Sin embargo, no se logró que los sectores de mayores ingresos elevaran su aporte para el financiamiento del Estado, la restitución del Impuesto a Bebidas Alcohólicas y el IETAAP que sustituye al IEMA no concreta la recuperación de los recursos perdidos como consecuencia de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el CACIF.

La carga tributaria vuelve a retroceder alcanzando el 10.7% del PIB en el 2002, producto de la reforma tributaria realizada en el marco de las negociaciones del Pacto Fiscal, nivel que no fue sostenible para el 2003 experimentando una disminución, producto de las impugnaciones realizadas por el sector privado a varios impuestos como el IEMA, combustibles y licores; la meta de recaudación tributaria no se alcanzó y la carga tributaria cerró en un 10.3% del PIB para el 2003.

Las proyecciones de cierre para el 2004 se estiman en un 9.7% del PIB, lo cual significa una caída en alrededor de un 1% del PIB respecto al 2002. En el presupuesto 2005 se contempla una carga tributaria del 10.0% del PIB. Todo ello evidencia:

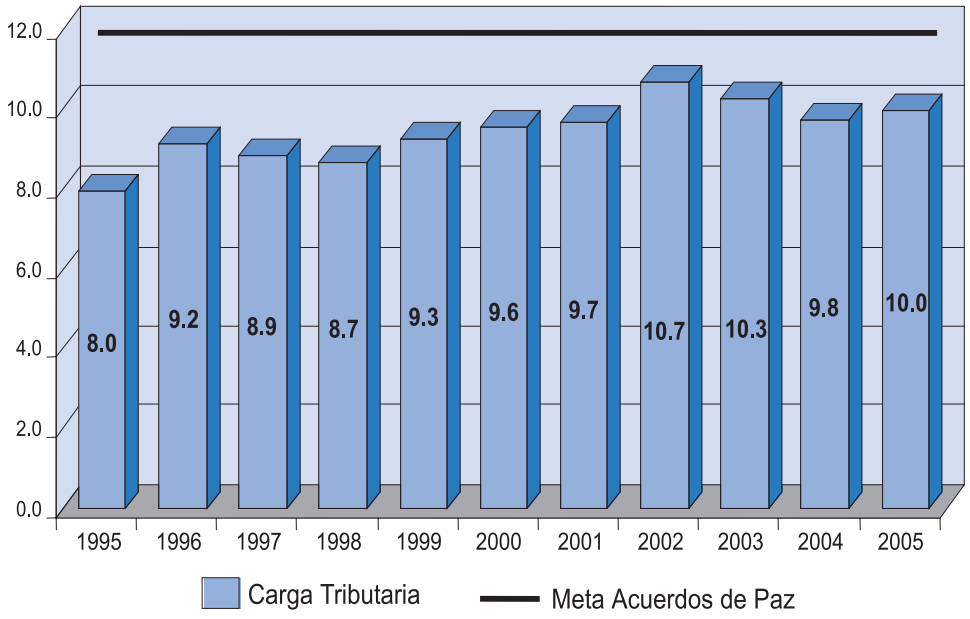
a. ***El fracaso de la Reforma Tributaria del 2004. Llamada por el Gobierno "Pacto Fiscal", no logró la restitución de los ingresos tributarios, beneficiando al sector empresarial***. La supresión del IEMA y su sustitución por el IETAAP representa una caída en los ingresos directos. La tasa del IETAAP es menor que la del IEMA, disminuyendo hasta desaparecer en el 2007, y otorga muchas concesiones para las empresas con el margen bruto bajo, empresas con pérdidas, maquilas etcétera. La modificación al impuesto de bebidas alcohólicas tampoco resultó en un aporte significativo a la recaudación y no alcanza ni siquiera a recuperar los ingresos que se tenía en el año 2002. El resultado directo se percibe en el presupuesto 2005 ya que amplian la brecha entre impuestos directos e indirectos. Los ingresos previstos provenientes de los impuestos indirectos serán de 75.4% y la de los directos a un 24.6% agudizando la regresividad e injusticia del sistema tributario.

b. ***La SAT no cumple con su cometido de investigar y castigar la evasión y defraudación fiscal***. A pesar de las denuncias que diversos sectores han hecho sobre el tema (Diputados en el Congreso de la República entregaron un listado) al identificar a 100 grandes contribuyentes que adeudan al fisco alrededor de Q5,000 millones, a la fecha no se han aclarado ni mucho menos investigado dichas denuncias. No hay claridad sobre las metas de recaudación y no ha sido revelado el plan de fiscalización por parte de la SAT, que ya evidencia no tener impacto en la recaudación. El gobierno no ha planteado públicamente ninguna estrategia para atacar la evasión y el contrabando.

Luego de ocho años de firmados los Acuerdos de Paz, la carga tributaria únicamente se incrementó tan sólo el 1.5% del PIB durante el periodo 1995-2005, mientras los Acuerdos proyectaban alcanzar el 4% del PIB. Los acuerdos de paz contemplaban incrementar

la carga tributaria al 12% del PIB para el año 2000. El incumplimiento reiterado de la meta pone en riesgo no sólo el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, al no tener el Estado suficientes recursos, sino la posibilidad del enfrentar exitosamente los grandes desafíos de la globalización y el desarrollo nacional.

Grafica 3
Carga Tributaria, período 1995-2005
(en porcentajes respecto al PIB)



Fuente: elaboración propia

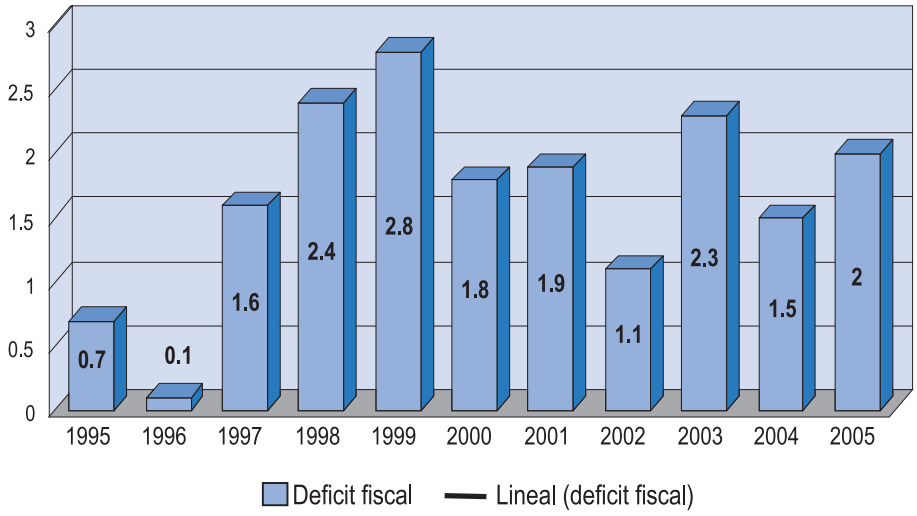
El déficit fiscal es un comportamiento recurrente en las finanzas públicas de Guatemala. Debido a la dificultad de incrementar la carga tributaria, se ha traducido en la necesidad de disminuir el gasto, recurrir a recursos de la privatización y al endeudamiento público. **Existe un incumplimiento del compromiso establecido en el Pacto Fiscal de situar el déficit fiscal alrededor del 1% anual del PIB**.

La disminución de los ingresos tributarios, presupone un incremento del **déficit fiscal** para el 2005, el cual ascenderá a un 2 % del PIB, "el financiamiento se realizará fundamentalmente con deuda interna favoreciendo al sector financiero nacional; variaciones de caja, y en menor proporción con endeudamiento externo (a pesar de que esta ofrece mejores plazos y condiciones).

El mayor endeudamiento interno, a través de la venta de bonos incrementará las tasas de interés y disminuirá el crédito productivo afectando la reactivación económica y el empleo. Esto obligará al BANGUAT a seguir emitiendo mayor cantidad de OMAs, aumentando el costo de la política monetaria y beneficiando a los banqueros".[28]

[28] Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–. "Presupuesto 2005: Una oscura negociación entre Gobierno y Genocidas". Guatemala, noviembre del 2004.

Gráfica 4
Déficit Fiscal período 1995-2005 (en porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia

El compromiso de mantener un nivel de endeudamiento público neto alrededor del 1% del PIB establecido en el Pacto Fiscal nuevamente no se cumplirá**. "La deuda pública se incrementa en un 34% respecto al 2004 alcanzando los Q6,152.2 millones (equivalente al 2.64% del PIB),** lo cual representa el 20% del presupuesto nacional. Adicionalmente, es ilógico y lesivo para los intereses del Estado que el Ministerio de Finanzas Públicas haya incrementado la deuda en el año 2004 para usarla en el 2005 pagando intereses que representan una perdida neta de más de Q100 millones, situación que a todas luces es lesiva a los intereses de la nación y debiese de ser aclarada por la Ministra de Finanzas".[29]

Tabla 1
Indicadores de deuda publica
Años 1997-2004 (% del PIB)

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 a/	2004 b/
I. DEUDA EXTERNA	12.0	12.3	15.0	13.7	13.9	13.4	14.1	14.4
1. Banco de Guatemala	1.2	0.8	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	00
2. Sector Público	10.8	11.5	14.2	13.2	13.5	13.1	13.8	14.3
2.1. Gobierno Central	8.4	9.0	11.6	11.2	12.1	11.9	1.8	13.4
2.2. Resto Sector publico	2.4	2.5	2.7	1.9	1.4	1.1	1.0	0.9
II. DEUDA INTERNA	5.4	5.0	5.8	5.8	5.6	4.5	5.6	6.2
III. TOTAL DEUDA PUBLICA	17.4	17.3	20.8	19.5	19.5	17.9	19.7	20.6

a/ preliminar **b/** estimado *Fuente*: BANGUAT

[29] Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–. "Presupuesto 2005: Una oscura negociación entre Gobierno y Genocidas". Guatemala, noviembre del 2004.

Las metas de gasto público

Las metas establecidas en 1996 para ser alcanzadas en el 2000 se cumplieron parcialmente durante todo el periodo 2000-2004, representando pequeños aumentos que dependen de la variación del PIB, excepto en vivienda y en el gasto militar.[30] El Acuerdo de Cronograma indica que las metas son "***mínimas indicativas***, y por lo tanto constituyen un piso y no un techo, un punto de partida para empezar el desarrollo del país, y que por consiguiente deberían ser totalmente superadas".[31] Hoy se hace necesario una actualización de las metas de gasto e inversión social para el periodo 2005-2008.

Tabla 2
Metas de gasto público según los Acuerdos de Paz
(en porcentajes del PIB)

Gasto Sectorial	Meta Acuerdos de Paz /Ejecutado	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salud	meta	1.01	1.11	1.20	1.32	1.32	1.32	1.32
	ejecutado	1.05	1.14	1.45	1.35	1.36	1.28	1.28
Educación	meta	1.91	2.21	2.34	2.49	2.49	2.49	2.49
	ejecutado	1.77	2.16	2.46	2.45	2.69	2.54	2.63
Seguridad pública	meta	0.39	0.45	0.48	0.51	0.51	0.51	0.51
	ejecutado	0.53	0.56	0.74	0.74	0.79	0.72	0.79
Organismo Judicial	meta	0.20	0.24	0.25	0.27	0.27	0.27	0.27
	ejecutado	0.27	0.30	0.30	0.32	0.33	0.28	0.34
Ministerio Público	meta	0.12	0.14	0.15	0.17	0.17	0.17	0.17
	ejecutado	0.14	0.16	0.15	0.17	0.20	0.20	0.20
Vivienda % sobre ingresos tributarios	meta	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
	ejecutado	1.48	5.77	3.14	0.08	0.85	0.89	0.84
Defensa Nacional	meta	0.88	0.79	0.67	0.66	0.66	0.66	0.66
	ejecutado	0.74	0.74	0.68	0.83	0.94	0.68	0.72

Salud incluye: agua, saneamiento y medio ambiente. Educación incluye: cultura y deportes, ciencia y tecnología *Fuente*: modificado de PNUD 2002.

[30] Las metas de gasto social previstas en los Acuerdos de Paz tenían por fecha de cumplimiento el año 2000, se observa un estancamiento general después de este año en cuanto al gasto social en relación al PIB: parece que al alcanzar algunas de las metas del gasto en el año 2000, las autoridades estimaron haber cumplido con los Acuerdos sin necesidad de seguir este esfuerzo. MINUGUA, "Situación Socioeconómica: visión a Futuro". Informe final: Asesoría sobre Política Económica y Desarrollo Rural. Guatemala 15 de noviembre del 2004.

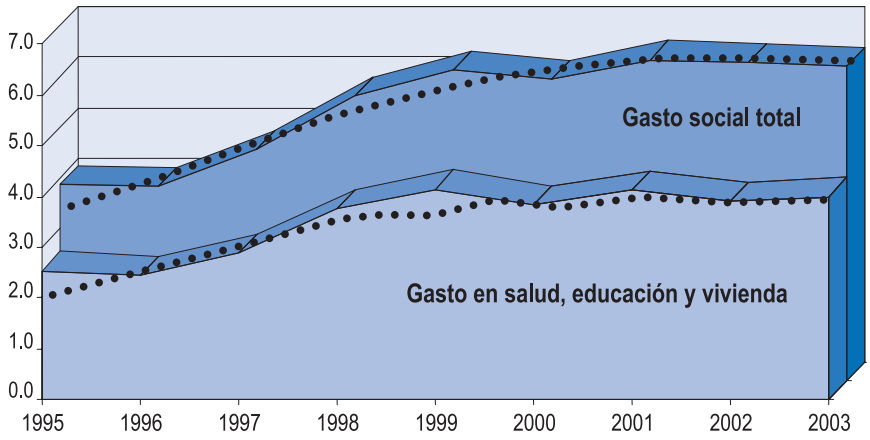
[31] MINUGUA. "Situación Socioeconómica: visión a Futuro". Informe final: Asesoría sobre Política Económica y Desarrollo Rural. Guatemala 15 de noviembre del 2004.

El Gasto Social

En la década anterior se produjo una reestructuración del presupuesto general de ingresos y egresos a favor del gasto social[32] que se traduce, entre los años 1997 a 1999, en un marcado incremento que lo lleva de 3.8% del PIB en 1996 a 6.1% en 1999. En el 2000 es afectado por el recorte presupuestario ocurrido ese año y se recuperó en el 2001 cuando alcanza su nivel máximo de 6.3% del PIB. A partir de allí comienza a descender, durante 2002 y 2003, ubicándose al mismo nivel de 1999.

En su conjunto el gasto social tiene una marca tendencia al estancamiento y aún al decrecimiento en los últimos años, especialmente en la inversión en salud, educación y vivienda.

Gráfico 5
Gasto Social 1995-2003
(porcentajes del PIB)



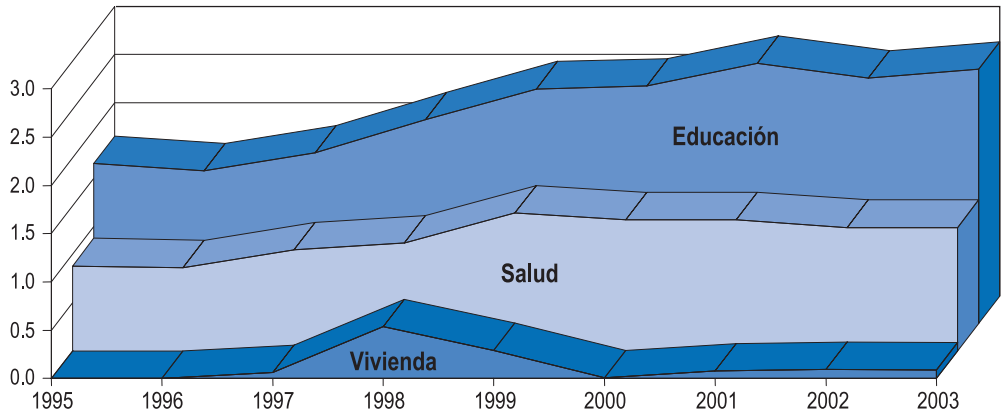
Fuente: elaboración propia sobre datos MINFIN, ejecuciones presupuestarias.

En el gasto social se incluyen rubros como Desarrollo Urbano y Rural, destinado al financiamiento de las Municipalidades y los Consejos de Desarrollo, cuyas actividades son propias de la administración gubernamental o de carácter económico y que distorsionan la estimación correcta del gasto social. A ello se suma el agregado de la finalidad Trabajo y Previsión Social en la que se incluyen las cotizaciones al IGSS de los funcionarios del Estado y el sostén financiero de éste a los regímenes de clases pasivas y de Previsión Militar.[33] El gasto social dedicado a los sectores priorizados en los Acuerdos de Paz ronda únicamente el 4% del PIB.

[32] A comienzos de la década la participación del gasto social en el total de gastos del gobierno central se encontraba entre 33 y 34 %. A partir de 1993, en los años previos a la firma de los Acuerdos de Paz, el gasto social asciende hasta un 44.3% del total de gastos. Luego oscila entre 42.7% en 1997 y 48.3% en 2002, con un pronunciado descenso en 2003 hasta 44.2% del gasto total.

[33] Desde 1993, Desarrollo Urbano y Rural ha tenido un rápido incremento, pasando desde el medio punto porcentual respecto al PIB antes de ese año, hasta 1.4% en el 2002. En Trabajo y Previsión Social, la parte asignada al Ministerio del Trabajo es insignificante con relación a los más de 1,900 millones ejecutados en el 2003. En este caso hay que anotar las dificultades que implica desentrañar el contenido de los renglones de gasto 421, 422 y 429 de las obligaciones a cargo del Tesoro donde en partidas globales rotuladas Pensiones, Jubilaciones y/o retiros y Otras prestaciones a las se asignan cantidades crecientes, ya próximas a los 2,000 millones de quetzales.

Gráfico 6
Gasto social 1995-2003 (porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre datos MINFIN, ejecuciones presupuestarias.

Después de un marcado incremento del gasto social durante los años 1998-1999 en los sectores de salud, educación y vivienda, se visualiza el estancamiento del crecimiento del gasto en educación, una tendencia al descenso en salud y el hundimiento del gasto en vivienda a partir del año 2000.

En Educación el gasto se ha mantenido conforme la meta de Acuerdos de Paz y en algunos casos se ha superado levemente, aunque desde el año 2000 se observa la falta de esfuerzos para mejorar sustancialmente ese sector.[34] Es importante señalar que Guatemala presenta uno de los gastos más bajos en educación de América Latina entre el 2.4 % y 2.7% del PIB, mientras países como Cuba destinan el 8.5% del PIB, Brasil y Costa Rica el 4.4% PIB y Chile el 4.2% del PIB. En consecuencia, en el Plan Nacional de Educación 2004-2007 se estima que para universalizar la cobertura hasta el tercer año básico se necesitaría triplicar el gasto anual; y por su parte, la Comisión Consultiva de Reforma Educativa plantea un incremento anual de medio punto porcentual con relación al PIB en el presupuesto del MINEDUC con el fin de alcanzar en 10 años una meta del 7% del PIB.

La meta del 1.5% del PIB en el gasto sectorial de salud, únicamente se ha cumplido en el año 1999 y 2001. El gasto en salud sigue siendo insuficiente y el más bajo de Centroamérica, Guatemala sigue figurando entre los países latinoamericanos con menor gasto per cápita en salud y, en consecuencia, con los peores indicadores. Mientras Guatemala pretende volver alcanzar el 1.5% del PIB para el año 2005, Costa Rica alcanza el 5.2% del PIB y Nicaragua el 8.5% del PIB.[35]

En vivienda se asignó el 1.5% (Q353 millones) de los ingresos tributarios para el 2005, no obstante el déficit habitacional supera el millón y medio de viviendas y durante los últimos 4 años el porcentaje del PIB ejecutado para vivienda no a superado el 0.2% del PIB.

[34] El gasto sectorial en educación aumentó desde 1995 al 2003, de 1.7 a 2.6% respecto al PIB, pasando por un máximo de 2.7% en el 2001, y se duplicó en valores constantes desde 69.3 a 142.8 millones de quetzales. Sin embargo, dentro del egreso total del gobierno su participación ha tenido aumentos más ligeros: de 17.1% en 1995 al 18.8% en el 2003, con un máximo del 20% en el 2001. Por otra parte, la participación del MINEDUC dentro del gasto total del sector educación también ha aumentado, pasando de casi 70% en 1999 al 77% en el 2003.

[35] Guatemala es el país centroamericano que menos gasta en salud en proporción al PIB (2.1% contra 2.3 de Belice, 2. 6 El Salvador, 3.9 Honduras, 4.9 Panamá, 5.2 Costa Rica, 8.5 Nicaragua y el promedio latinoamericano de 6.4%. PNUD 2002). También es el que ostenta peores índices de salud: según el Banco Mundial, se ubica en 15º. lugar, por expectativa de vida y mortalidad infantil, sólo por encima de Bolivia y Haití, entre los 17 países de América Latina y el Caribe con un ingreso medio-bajo. (BM: Pobreza en Guatemala, 2003).

II. Desarrollo rural y acceso a la tierra

La crisis agraria se sigue profundizando y es evidente que la vía del mercado de tierras, el arrendamiento de tierras y los programas de emergencia alimentaría son insuficientes y no resuelven la situación de hambre y pobreza en el campo. El agotamiento del modelo tradicional agro exportador sustentado en el café, así como los efectos provenientes del Tratado de Libre Comercio, requieren que el Estado impulse políticas tendientes a promover la reconversión del agro guatemalteco y su desarrollo.

La problemática agraria se ha exacerbado en los últimos años generando mayores desequilibrios sociales, encontrando como única válvula de escape el incremento de la migración hacia los centros urbanos y/o a los Estados Unidos. *El arrendamiento de tierras* fue la respuesta del gobierno del FRG a la crisis del café, a la severa sequía y a las presiones de diversas organizaciones campesinas que demandaban una respuesta a la situación de emergencia. Por lo tanto, el programa se constituye como una respuesta coyuntural a la crisis agraria y no se enmarca dentro de los compromisos establecidos en los acuerdos de paz; es un paliativo ante la situación de emergencia e insuficiente para atender la demanda de tierras. Sin embargo, existe el riesgo que el programa de arrendamiento de tierras tienda a favorecer únicamente el mercado especulativo de tierras y a los grandes terratenientes afectados por la crisis del café.

Mientras tanto los índices de desempleo, de desigualdad y pobreza se han incrementado teniendo mayor impacto en el área rural, en donde (y quizá la mayor muestra) se ha expresado en el fenómeno de la hambruna que azotó la región nor oriental. Esta situación sumada a la conflictividad estructural generada por la injusta distribución de la tierra y la inobservancia de los derechos laborales, configuran hoy por hoy un escenario de suma preocupación.

a. La política de desarrollo rural y acceso a la tierra

Desde finales de 1998, se ha procurado definir y consensuar una política de desarrollo rural. A pesar que se han presentado diversas propuestas tanto de organizaciones campesinas así como de los gremios empresariales, no han existido los espacios adecuados de discusión y los que se han implementado no han pasado de ser paliativos creados por los diferentes gobiernos para afrontar coyunturas de conflictividad, lo cual evidencia la insuficiente voluntad política y la falta de visión para afrontar con seriedad una de las problemáticas más añejas del país.

Esta situación ha generado muy pocos avances en el incumplimiento de lo establecido en los Acuerdos de Paz en esta materia. Cada gobierno ha pretendido implementar su visión alejándose con esta actitud de la posibilidad de encontrar soluciones consensuadas a la problemática, de esa cuenta lo que hemos presenciado es el desarrollo de diversas iniciativas dispersas y coyunturales sin los recursos y la eficacia necesaria, sin la visión y sostenibilidad requerida.

Recientemente el gobierno del presidente Berger clausuró la mesa de desarrollo rural auspiciada por la OEA y el PNUD (que venía trabajando desde inicios del 2003) e intentó abrir espacios de concertación e iniciar nuevos procesos de diálogo entorno a una política de desarrollo rural, pero al final evidenció sus contradicciones y no concretó ninguna propuesta. Hasta la fecha sigue pendiente el lanzamiento de la mesa de desarrollo rural.

No obstante, el gobierno presentó una nueva política agraria desde el ministerio de Agricultura, la cual no fue consultada con las organizaciones campesinas, no cuenta con recursos financieros para su implementación y sigue manteniendo un marcado énfasis en el apoyo a reducidos sectores empresariales de la agro exportación. En ese sentido El Ministerio de Agricultura viene desarrollando dos procesos: el primero es el impulso de **su** "política agraria", para lo cual creó el Consejo Agrario, cuyo papel es el de consultar y validar su propuesta; sin embargo este proceso ha carecido de legitimidad ya que no ha sido del todo participativo y los acuerdos y sugerencias que han emanado no han sido incorporadas a su "política"; y el segundo es la articulación nuevamente de la coordinación interinstitucional denominada Herradura.[36] Estrategia que se implementó durante el Gobierno del PAN que pretendía una coordinación entre las diferentes instituciones que trabajan el tema tierra y que tuvo pocos impactos positivos.

Las asignaciones para desarrollo rural son insuficientes y menores que en el gobierno anterior, a pesar de estar incluidas en el programa de reactivación económica. El presupuesto no atiende el reclamo por la tierra y la alta conflictividad en el campo, reduciendo la asignación a FONTIERRAS, CONTIERRA, electrificación rural y manteniendo una insignificante asignación de recursos para las MIPYMES rurales, y el catastro. El gobierno mantiene el incumplimiento con la asignación presupuestaria para el Fondo de Tierras, la cual asciende a Q300 millones anuales. En el 2004 se asignaron Q260 millones al Fondo de Tierras y para el presupuestario del 2005 se reduce a Q217 millones, lo que representa el 0.11% del PIB.

Tabla 3

Gasto público en desarrollo rural, período 2003-2005 (% del PIB)

COMPONENTE	2003	2004	2005
Total	N.D	0.45	0.52
Forestaría Social y Manejo de Recursos Naturales	0.03	0.03	0.07
Programa de Vivienda de Gobierno	0.09	0.09	0.12
Servicios de Infraestructura Rural	0.09	0.04	0.04
Fontierras	0.14	0.14	0.11
Electrificación Rural	N.D.	0.08	0.04
INFOM	0.06	0.05	0.09
Catastro	0.04	0.02	0.03
Apoyo y reconocimiento a MyPIMEs rurales.	-	0.000	0.0001

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y programa de reactivación económica ¡Vamos Guatemala¡ Los datos del 2004 son aprobados y del 2005 estimados.

[36] Tomado del Semanario Gubernamental Acción, año 1, Edición No. 20. Síntesis de gestión gubernamental, semana del 4 al 8 de octubre 2004, página 6 y 7, Política Agraria impulsa el desarrollo gubernamental.

La estrategia del gobierno actual limita y supedita el acceso a la tierra a los mecanismos de mercado, a la compra de tierras a través del Fondo de Tierras (al cual cada vez se le asignan menos recursos) y del Programa de Arrendamiento, favoreciendo al mercado especulativo de tierras. No se contempla la generación de iniciativas tendientes a lograr la recuperación para los campesinos de las tierras ociosas, la restitución al Estado de las tierras de la Franja Transversal del Norte y el Petén que fueron otorgadas de manera anómala a militares y funcionarios de gobiernos anteriores. Tampoco se promueve la recuperación y protección de tierras de las comunidades indígenas y venta de excesos resultante de las propiedades privadas catastradas.

Los impactos alcanzados a través del Fondo de Tierras al igual que sus recursos, son limitados; la capacitación y asistencia técnica que proporciona es reducida e ineficaz y no existen políticas de inversiones complementarias en infraestructura productiva y servicios básicos que garanticen el desarrollo de las comunidades, situación que se complica por la falta de mercados para los productos y la baja rentabilidad de los proyectos que apoya. El resultado inmediato es que las familias beneficiadas abandonan la finca, no pueden pagar la deuda y tiene un nivel de productividad que se limita a cubrir la subsistencia alimentaría.[37]

La recalendarización de los Acuerdos de Paz (2000) estableció una evaluación de la eficacia y pertinencia del mecanismo denominado "Fondo de Tierras"; dicha evaluación (2000-2003) arrojo una serie de sugerencias y recomendaciones para mejorar la efectividad y los resultados del Fondo de Tierras. Hasta la fecha no se conoce qué acciones se están implementando para atender los resultados de la evaluación.

Dentro de los aspectos positivos caben señalar la emisión del punto resolutivo emitido el 20 de abril del 2004, en el cual el Consejo Directivo del Fondo de Tierras aprueba una nueva tabla de precios para el 2006, que permite rebajar los precios en la adjudicación de fincas nacionales, casos de titulación supletoria y casos de fincas que fueron propiedad del INTA y compradas a través el Fondo de Tierras, beneficiando a la población indígena, campesina y desarraigada. Otro resultado positivo es la creación del "*Fideicomiso de Arrendamiento de Tierras del Programa Especial para la producción y Comercialización Agropecuaria en Apoyo a la Población Rural Vulnerable*", cuyo objetivo es el otorgamiento de crédito[38] para el desarrollo de proyectos productivos a corto plazo que incluyan el arrendamiento de tierra laborable y será dirigido a campesinos en situación de pobreza, pobreza extrema, sin tierra o con tierra insuficiente, afectados por la caída de los precios de los principales productos tradicionales de exportación y otros eventos y situaciones que pongan en riesgo su seguridad alimentaría.[39]

Por aparte, la institución encargada de la resolución de conflictos CONTIERRA, es sumamente débil y su intervención se reduce a problemas puntuales. "La falta de un marco

[37] Desde su creación en 1998, el Fondo de Tierras únicamente ha comprado 200 fincas, beneficiando a 16,626 familias, lo cual es insuficiente incluso para enfrentar el crecimiento anual de la demanda de tierras.

[38] El fideicomiso asciende 100 millones de quetzales que serán depositados en el Crédito Hipotecario Nacional, otorgándosele a cada campesino la cantidad de Q3,000 mil, de los cuales Q2,000 mil serán otorgados como subsidio y Q1,000 mil en calidad de préstamo a 0% de intereses destinados a el arrendamiento de tierras.

[39] Reglamento de administración y funcionamiento del fideicomiso de arrendamiento de tierras del programa especial para la reducción y comercialización agropecuaria en apoyo a la población rural vulnerable.

legal sólido, la debilidad institucional que adolece, la limitante jurídica de intervenir en conflictos en donde haya medidas de hecho, la limitante metodológica de intervenir en conflictos en donde las partes se nieguen a dialogar y falta de recursos financieros, han convertido a CONTIERRA en una oficina de archivo de expedientes de conflictos sin posibilidades de impactar significativa en la reducción de los mismos".[40] En la actualidad las organizaciones campesinas exigen la creación de una Procuraduría Agraria en sustitución de CONTIERRA con mayor potestad de intervenir en los conflictos agrarios.

b. La agenda legislativa pendiente

La Ley del Catastro se está discutiendo al interior del Congreso de la República a partir de la iniciativa de Ley numero 3074, presentada por la alianza GANA, deja de lado la propuesta sobre el Registro de Información Catastral –RIC– presentada por las organizaciones campesinas e indígenas y la propuesta del Ejecutivo concerniente al Centro de Información Territorial y Catastral –CENITER– que surge a partir de la UTJ-PROTIERRA y el Registro General de la Propiedad.

En el Congreso de la República se estableció una Mesa de Diálogo sobre el Catastro en la que participan las organizaciones campesinas e indígenas a través de CNOC, CNP-Tierra y Plataforma Agraria, la Comisión de Gobernación del Congreso, la Cámara del Agro y representantes del Organismo Ejecutivo. A pesar de haber alcanzado consensos importantes no se logró obtener el dictamen favorable por parte de la Comisión de Gobernación antes que el Legislativo cerrara sus sesiones en el 2004.

Los avances más importantes en negociación en la Ley de Catastro giran alrededor del tipo de institución que se desea crear, ya que se consensó que ésta fuera autónoma y que su junta directiva sea de carácter mixto, con participación de gobierno representantes de sociedad civil. Un elemento de vital importancia y de gran oposición por parte del sector terrateniente, es lo referente a la forma de abordar y solucionar la titulación especial de tierras y los excesos. La aprobación de la Ley de Catastro sería un paso fundamental para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y definición de un marco jurídico y política clara de implementación de los proyectos pilotos que se impulsan en distintas regiones del país.

A pesar que se ha insistido por parte de las organizaciones campesinas, el gobierno actual no ha instalado la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, según lo establecido en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Dicha medida mantiene estancada la agenda de reformas institucionales, jurídicas y de política pública establecida en los Acuerdos. La Comisión Paritaria ya ha presentado al Gobierno de la República propuestas de Ley para la Creación de la Procuraduría Agraria, Ley de Tierras Ociosas, y Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra, así como una propuesta de Código Agrario y Código Procesal Agrario y Ley de Tierras de Comunidades Indígenas. Sin embargo ni el Organismo Ejecutivo ni el Legislativo han propiciado un espacio de encuentro entre Estado-organizaciones campesinas para discutir la agenda legislativa pendiente.

[40] CNP-Tierra y CROC. "Proyecto: Diagnostico sobre la problemática Agraria en Guatemala y formulación de una propuesta de Código Agrario". Guatemala, 5 de febrero del 2003.

c. *La conflictividad agraria y laboral*

La influencia en el actual gobierno por parte del sector oligárquico ligado a la tierra se hizo sentir desde el mismo inicio de la nueva administración con el impulso de una política sistemática de desalojos (más de 40 en el 2004), que agudizó la confrontación en el campo,[41] provocando reacciones de diferentes organizaciones campesinas y populares, las cuales convocaron a un "Paro Nacional" el 8 de junio, coyuntura en la que se planteó como una de las demandas centrales la suspensión de los desalojos, el cese de la persecución penal contra dirigentes campesinos y la solución inmediata de los conflictos en el campo.

Es importante señalar que la mayor parte de ocupaciones de fincas es producto del incumplimiento del pago de prestaciones laborales por parte de los propietarios, lo cual origina que los trabajadores tomen la finca en demanda de sus derechos laborales. La mayoría de desalojo se han realizado en la región de las Verapaces (el 76% según MINUGUA) y en menor medida en regiones como la Costa Sur y Occidente. El 52% de los desalojos se ejecuto de manera violenta.

Tabla 4
Conflictividad Agraria
Informe sobre desalojos de MINUGUA. Enero-junio 2004

OCUPACIONES	NÚM.	%
Demandas laborales	10	32
Posibles baldíos	3	10
Disputa de derechos	2	6
Sin información	16	52
Total	**31**	**100%**

DESALOJOS	NÚM.	%
Violentos	16	52
Pacíficos	3	10
Sin información	12	38
Total	**31**	**100%**

Fuente: elaboración propia con datos de MINUGUA.

Sin duda alguna la agudización de la conflictividad en el agro responde en buena medida al carácter, naturaleza y composición del nuevo gobierno lo que hace que responda de manera privilegiada a los intereses de la oligarquía tradicional y apoye una defensa a ultranza de la propiedad privada incluso por encima del derecho a la vida. El régimen en su conjunto optó por la violencia y la represión e impulsa una política sistemática de desalojos respondiendo a las exigencias de los finqueros y no a las demandas de los trabajadores de pago de sus prestaciones laborales. Estas acciones tienen como consecuencia ejecuciones extrajudiciales, secuestros, desapariciones, destrucción de viviendas, afectando los derechos humanos de mujeres, niños y ancianos.

Los hechos acontecidos en el violento desalojo de la Finca Nueva Linda, ubicada en el municipio de Champerico, departamento de Retalhuleu, son un punto de inflexión que refleja y caracteriza plenamente a las autoridades gubernamentales. Este hecho pone en evidencia el grado de descomposición e impunidad en que operan grupos armados priva-

[41] De acuerdo a las organizaciones campesinas las fuerzas de seguridad realizaron más de 40 desalojos violentos que han afectado aproximadamente a 1,500 familias.

dos y finqueros, en contubernio con fiscales del Ministerio Público, jefes de la Policía, y el mismo Gobernador Departamental.

Recuadro 3

Extracto del informe sobre el desalojo en la Finca Nueva Linda presentado por el Procurador de los Derechos Humanos

Las investigaciones permitieron establecer:

a) Que el día treinta y uno de agosto de dos mil cuatro, durante el desalojo de la finca Nueva Linda, se produjeron actos violentos que provocaron la muerte de por lo menos once personas, entre ellas: tres elementos de la Fuerzas Especiales de la Policía Nacional Civil y ocho campesinos, entre los que se cuenta una mujer en estado de gestación y siete hombres. De estos últimos cabe resaltar la muerte de tres menores de edad y un adulto mayor.

b) Se reporta un número aproximado de cuarenta y tres heridos, entre los cuales se encontraban veintidós agentes de seguridad del Estado y veintiún civiles. Entre estos últimos: cuatro menores de edad, una mujer y dos adultos mayores.

c) La destrucción de aproximadamente trescientas viviendas precarias, junto con las pertenencias de sus ocupantes.

d) La detención ilegal de tres menores de edad.

e) El allanamiento ilegal de varias viviendas aledañas a la finca objeto del desalojo.

f) Serias agresiones físicas y verbales, acompañadas de amenazas de muerte a cuando menos ocho comunicadores sociales de diversos medios nacionales.

g) Ejecuciones extrajudiciales de al menos cinco civiles.

La explotación minera es otro elemento que puede agudizar la conflictividad en el área rural, en especial lo referente a tierras comunales y lugares sagrados de los pueblos indígenas, así como por los efectos negativos que genera en la salud y el medio ambiente, entre otros. Los impactos negativos incluyen la destrucción ambiental, la contaminación de suelos, aguas y tierras productivas y la generación de enfermedades en las habitantes como consecuencia del uso de químicos de alto impacto en el ser humano.

En los últimos meses, las organizaciones indígenas, campesinas, ambientales y la Iglesia Católica han solicitado al gobierno la suspensión temporal de concesiones mineras de metales, y el desarrollo de una consulta a los pueblos y comunidades afectadas, amparados por el convenio 169, la cancelación de las concesiones ya otorgadas y la revisión de la Ley de Minería, para beneficio de los intereses de la población y del Estado guatemalteco. No obstante, el gobierno continúa con sus planes de ampliar la explotación minera a más de 10 departamentos entre los que se encuentran Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Alta y Baja Verapaz.

III. POLÍTICAS SOCIALES

"La elevación del nivel de vida, la salud, la educación, la seguridad social y la capacitación de los habitantes, constituyen las premisas para acceder al desarrollo sostenible de Guatemala".[42] El gobierno se comprometió a promover políticas sociales con prioridad en la salud, la nutrición, la educación y capacitación, la vivienda, el saneamiento ambiental y el acceso al empleo productivo e ingresos dignos, a aumentar de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación y trabajo, y a reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social.[43] Los compromisos de paz contemplan aumentar la cobertura de los servicios básicos de salud, educación y seguridad social, a la vez mejorar sus calidades, promoviendo procesos participativos y respetuosos de la multiculturalidad.[44] Los acuerdos de paz proponen la democratización del Estado para la ampliación de las formas de participación, y su fortalecimiento como orientador del desarrollo, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios y como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos.[45]

La evaluación de los compromisos de paz en materia de política social, luego de tres periodos de gobierno, evidencia el débil cumplimiento y la tergiversación de su contenido. En estos años se ha reforzado el rol subsidiario del Estado, el cual privilegia a los agentes económicos y declina sus responsabilidades en el mercado, configurando un Estado contratista que funciona como simple proveedor de recursos para una actividad económica sobre la que no tiene capacidad (ni voluntad) de regular en contraste con el aumento de la pobreza, inseguridad alimentaria, la desprotección social, el desempleo encubierto y los bajos salarios como argumento de la competitividad, la persistencia de la conflictividad agraria y el resurgimiento de la violencia institucional del Estado en defensa de la propiedad privada por encima de otros derechos.

El mayor avance en materia social se limita a la promulgación del Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo,[46] la Ley de Desarrollo Social y de Población y la reforma parcial del Código del Trabajo. Sin embargo, hay mucha distancia entre la letra y la realidad.[47] Las estructuras centralizadas del poder siguen resistiéndose a ceder porciones del control del aparato estatal, puesto al servicio de la dominación social y los intereses

[42] Acuerdo de Paz firme y duradera, considerándos.

[43] Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA: 18 y 19).

[44] MINUGUA. "Acuerdos de Paz, herramientas para el cambio". Enero del 2004.

[45] ASESA, considerándos.

[46] El FRG, dentro de un discurso confuso y confrontativo, hizo de la descentralización uno de sus principales ejes de gobierno, justificada como una forma de revertir la concentración de bienes y servicios en la región metropolitana y de promoción de los derechos políticos de la población indígena mayoritaria en el ámbito rural. A cargo de la SCEP corrió la creación de nuevos Consejos de Desarrollo y para mediados del año 2003 se había completado la fase de sensibilización en 180 de los 331 municipios y, por lo menos formalmente, estaban instalados 84 consejos municipales y 1,464 consejos comunitarios de primer nivel y alrededor de 72 consejos de 2º. nivel. Al financiamiento del sistema se ha asignado desde 1998 entre 500 y 800 millones de quetzales (0.38 a 0.51% del PIB o entre 2.6 y 3.6% del gasto total), asignación sensiblemente superior a la que se le otorgaba antes de los AdeP.

[47] Los impulsos descentralizadores son sistemáticamente falseados por las injerencias político partidarias que pujan por su control, la inconsistencia del financiamiento y el irrespeto a nivel parlamentario de las demandas comunitarias (un estudio del CIEN de noviembre del 2003 revela que a octubre el sistema había recibido sólo un 61% de lo asignado y que casi el 73% correspondía a obras de infraestructura no priorizadas por las comunidades ni en correspondencia con sus niveles de pobreza).

económicos de una élite[48] opuesta a la apertura de espacios democráticos de participación y a la reducción de las iniquidades que motivaron el conflicto armado interno.

a. Política de Salud

El Estado se comprometió en los Acuerdos de Paz con la universalización de los servicios públicos a cargo del Estado con carácter integral, aplicando soluciones de atención primaria, donde se priorice la salud preventiva, especialmente la materno infantil, la desnutrición y el saneamiento ambiental, y garantizando el acceso a servicios de calidad a la población de bajos recursos, así como la creación, bajo la rectoría del Ministerio de Salud, del Sistema Nacional Coordinado de Salud; el fomento a la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales en la planificación, ejecución y fiscalización de los servicios y programas de salud a través de los sistemas locales de salud y los consejos de desarrollo urbano y rural; al rescate de la medicina indígena y tradicional; la reducción de la mortalidad materna e infantil y erradicación de enfermedades; y, el aseguramiento del abastecimiento, abaratamiento y calidad de medicamentos, equipos e insumos.

No obstante, los diferentes gobiernos han demostrado mínima disposición a producir reformas de fondo, limitándose a introducir pequeños cambios y medidas contradictorias con el espíritu de los Acuerdos de Paz.[49] El sistema de salud sigue conservando sus características históricas de concentración, exclusión, biologicismo centrado en las estructuras hospitalarias y de desarticulación, tanto entre niveles de atención como entre las instituciones públicas encargadas de prestar servicios.

La universalidad mantiene un déficit de cobertura estimado en un 20% de la población.[50] La calidad de los servicios ofertados a la población de bajos recursos es condicionada por la insuficiencia de recursos públicos, el desabastecimiento y la obsolescencia de los centros de atención, la desmotivación y escasez de personal técnico y la existencia de una canasta mínima de servicios. La falta de acciones que procuren el desarrollo y la articulación del nivel primario de atención, contradice los compromisos de salud primaria y preventiva.

---

[48] Guatemala es uno de los países con mayor concentración de riqueza y desigualdad en el mundo (BM: Pobreza en Guatemala, 2003) y persiste la tendencia a agravarse. Hacia el año 2000, con un índice de Gini de 0.48 por consumo y de 0.57 según ingresos, en el quintil superior de la población se concentraba el 54% del consumo y el 62% del ingreso. De acuerdo al PNUD (Una agenda para el desarrollo humano, 2003), entre el 2000 y el 2002 el ingreso del quintil inferior cayó al 1.7% del total mientras que el más pudiente se apropiaba del 64%. El correlato de la iniquidad son los Indicadores del Desarrollo Humano (IDH), que colocan a Guatemala en el puesto 119 en un *ranking* de 175 países, ubicación mejorada por un elevado ingreso nacional per cápita, y de desnutrición, salud y educación.

[49] El Código de Salud promulgado en noviembre de 1997 es el ejemplo típico de trasgresión de los Acuerdos. Con él se introduce el concepto de la responsabilidad individual sobre el cuidado de la salud propia, se abre la posibilidad a la recuperación de costos por cobros a la población y se autoriza al Ministerio de Salud a transferir sus responsabilidades sobre la prestación de servicios en manos de ONG y empresas privadas. Desde entonces el MSPyAS pasa a integrarse a un denominado "Sector Salud" como un simple miembro más, con teóricas atribuciones normativas pero sin ninguna potestad coercitiva que le confieran autoridad rectora.

[50] No es sencillo precisar la cobertura de los sistemas de salud por la cantidad de parámetros a considerar y la frecuente carencia o insuficiencia de la información disponible. Por ejemplo, la accesibilidad a los puestos y centros de atención tiene íntima relación con las dificultades de orden geográfico, medios y costos de transporte, etc.; la disponibilidad es otro factor que tiene que ver con la regularidad y certeza de los servicios ofertados. Pero aparte de estas consideraciones, carecen de seriedad las estimaciones oficiales que afirman haber alcanzado una cobertura del 85%, basadas en una simple suma aritmética de la población (siempre catalogada como de nuevo acceso) incluida en los convenios de extensión de cobertura del EC/SIAS.

Las dos administraciones previas y la actual sólo se han centrado en atender los requisitos interpuestos por los Organismos Internacionales para conceder financiamientos.[51] La transferencia de responsabilidades a la iniciativa privada en la prestación de servicios, la introducción de modelos de gestión de los recursos públicos donde se incorporan criterios de recuperación de costos a cargo de los usuarios, y el impulso de formas de descentralización orientadas a la diversificación de las fuentes de financiamiento.

El Sistema Integrado de Atención en Salud –SIAS–, se encuentra muy distante de los objetivos y principios contenidos en los Acuerdos de Paz. La recalendarización del año 2000, acordó una evaluación del SIAS que a la fecha no existe. Situación que es urgente debido al estancamiento en la extensión de cobertura y una serie de elementos que cuestionan su sostenibilidad (ver recuadro).

Nada se ha hecho para integrar un verdadero Sistema Nacional (coordinado) de Salud. En su función rectora el Ministerio de Salud Publica y Asistencia Social MSPAS se limita a emitir normas y reglamentos de la más variada índole pero en nada a remontar los factores estructurales que impiden la coordinación de servicios con el IGSS, la sanidad militar y las municipalidades.[52] Así, mientras en el primer nivel del sistema prima la desprotección por emergencias médicas y enfermedades crónicas en cerca de la mitad de la población, la diferente distribución de recursos entre varios subsistemas refuerza la ineficiencia general y la inequidad.[53]

La participación social, objetivo último e ideal de una verdadera descentralización, se reduce a la instrumentalización de la población más pobre a los objetivos del nivel central del MSPAS. Tal es el papel asignado a las comunidades rurales en el SIAS, con todas sus exigencias en infraestructura y asignación de personal voluntario. Bajo el lema *"la salud es responsabilidad de todos"* el plan de salud retoma en todos sus términos las directrices del BID, que hace de la instalación del modelo de gestión el centro y único objetivo de la actual administración (al igual que las dos anteriores).[54]

La jerarquización de concepciones, métodos y prácticas de la medicina indígena y tradicional es un objetivo en los Acuerdos de Paz que responde a una finalidad más general

[51] Desde 1992 BID y OPS impulsan reformas de salud en Guatemala. En octubre de 1995 el BID concede $40.5 para el Proyecto de Mejoramiento de Servicios de Salud (PMSS I), en 1996 el MSPAS comienza un proceso de reestructuración interna y, a mediados de 1997, comienza la extensión de cobertura con el modelo SIAS. El PMSS constituye una estructura con importante autonomía y peso funcional dentro del Ministerio que actualmente conduce una segunda fase (PMSS II) de un proceso de modernización que, en sus inicios, se estimaba demandaría de 10 a 12 años.

[52] Desde 1998 funciona en Escuintla, por iniciativa de las respectivas jefaturas de área, una forma de coordinación de los servicios de salud del MSPAS y el IGSS por la cual cada uno han tomado a su cargo una mitad de los municipios. Es de lamentar que esta experiencia no se haya generalizado.

[53] Mientras el programa EMA del IGSS gasta alrededor de 2,500 quetzales al año por afiliado, el MSPAS invierte en la salud de aproximadamente la mitad de la población menos de 300 quetzales per cápita al año (obviamente porque no contempla servicios especializados y una buena parte de medicamentos, y medios de diagnóstico y tratamiento que los pacientes deben adquirir en el ámbito privado). En la extensión de cobertura (EC/SIAS), el MSPAS invierte sólo unos 40 quetzales al año por persona (Instancia Nacional de Salud. "Monitoreo del derecho a la salud", 2004).

[54] En el programa 2004-2008, se elude cuidadosamente hacer referencia a la responsabilidad del MSPAS en la prestación directa de servicios, limitándose a formular, organizar, dirigir, conducir, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos de salud, asignando los recursos financieros, humanos, tecnológicos, físicos y materiales, tanto de origen gubernamental, como de otras fuentes. Se reitera que su misión se reduce, dentro del marco legal vigente (entiéndase subsidiariedad del Estado), a trabajar coordinadamente con otras instituciones públicas y las comunidades organizadas y privadas. El plan 2004-2008 define 17 prioridades de trabajo, más una adicional: atención a la demanda de servicios.

que procura rescatar y reforzar la identidad y derechos de los pueblos indígenas, pero que en el caso de la salud apunta a una posible resolución realista y práctica de los grandes problemas del sistema. Sin embargo, se mantiene desaprovechado un potencial humano y técnico abundante y valioso en aras de una ineficaz modernidad sujeta al imperio de poderosos intereses comerciales y de conceptos clasistas centrados en la imprescindible presencia de la figura médica. En consecuencia, las únicas acciones orientadas a dar cumplimiento a este compromiso se limitan a la promoción de ciertos cultivos de hierbas y a su comercialización, preferentemente como artículos de exportación.

Los indicadores de salud no manifiestan grandes progresos, la mortalidad materna se estimaba a mediados de los años 80 en 250 muertes por 100 mil nacidos vivos; hacia 1995 en 190,[55] y hoy se encuentra en 153 por 100 mil. La mortalidad infantil en menores de 5 años se calculaba a principios de los años 90 en 84.3 defunciones cada 1,000 nacidos vivos, hacia 1995 en 67,[56] y hoy se encuentra en 35 por 1,000.[57] Además de que en Guatemala los datos estadísticos son siempre dudosos y cuestionables[58] por la escasez de fuentes de información objetivas, precisas y suficientes, en el caso de salud, al sub-registro habitual de las defunciones, las dudas sobre causas de muerte y morbilidad en general, debe agregarse la dudosa calidad de los datos proporcionados por el SIGSA (Sistema de Información Gerencial en Salud del MSPAS), sujeto a defectos desde las etapas iniciales de la generación de información.[59]

La creación del Programa de Accesibilidad a Medicamentos (PROAM) fue sin duda un paso correcto para el abaratamiento de los medicamentos y otros insumos que requiere la población más pobre. El secreto de su éxito fue la eliminación de intermediarios y la introducción de factores de escala en compras destinadas a varios organismos públicos (MSPAS, IGSS, Ministerio de Defensa y PROAM). Sin embargo, ha perdido eficacia desde el punto de vista del acceso de las comunidades rurales más retiradas en virtud de que no se ha creado un sistema de distribución capaz de acercar sus productos a la periferia del país.[60] Hasta el momento no se ha pasado de algunos estudios de mercadeo y factibilidad para crear centros regionales de distribución a cargo de la iniciativa privada (ASADE / PAPS / GTZ, 2002,

---

[55] OPS. "La salud en las Américas", 1998

[56] id.

[57] Tanto la mortalidad materna como la infantil alcanzan cifras espeluznantes en regiones de predominancia indígena y de mayor pobreza. La mortalidad materna en Alta Verapaz, Sololá y Huehuetenango asciende a más de 266, 264 y 245 muertes por 1,000 nacidos vivos y la infantil en Baja Verapaz, Totonicapán y Sololá a casi 78, 55 y 50 decesos cada 1,000 nacidos vivos, respectivamente (estudio de la Facultad de Ciencias de la Salud de la URL, 2004).

[58] Ver "La producción de estadísticas oficiales en Guatemala" en PNUD, 2002.

[59] La parte de los datos del SIGSA provenientes del sistema EC/SIAS son generados a partir de informes de los vigilantes de salud de las comunidades, personal voluntario, desmotivado y poco capacitado para esa función.

[60] El Programa de Accesibilidad de Medicamentos (PROAM) fue creado en diciembre de 1998 con la finalidad de promover el abastecimiento y abaratamiento de medicamentos e insumos a farmacias estatales, farmacias municipales y ventas sociales. Además pueden acceder a él, por un mecanismo de afiliación, cualquier organización o institución sin fines de lucro con finalidad social. Al efecto se concluyen convenios donde el afiliado se compromete a respetar ciertos márgenes de precio sobre el costo en las instalaciones del PROAM. A partir de la implementación del SIAS se ha introducido la figura de las administradoras, en quienes se concentra la demanda y que tienden, como sector, a una elevada concentración. En los estudios de factibilidad mencionados, se ha concluido que la instalación de un centro de gestión (para la distribución departamental) implicaría la inversión inicial de unos 2 millones de quetzales (incluyendo compra de productos, transporte, actividades promocionales y de mercadeo, etc.), siendo ésta poco rentable para la iniciativa privada porque demandaría unos 9 años su recuperación, con las condiciones actuales en los márgenes de precios. ¿Cuánto le sería necesario al MSPAS la instalación y operación de varios centro de distribución, a cargo de las jefaturas de área? Seguramente, mucho menos.

para la Región VII), función que debería ser asumida por el Estado, a través del MSPAS o el mismo PROAM. Su defecto mayor radica en funcionar exclusivamente como vendedor, sin ninguna otra relación con las organizaciones comunitarias ni responsabilidad sobre los factores de oportunidad que condicionan el suministro de medicamentos y equipos a la población.

Recuadro 4

El Sistema Integral de Atención de Salud (SIAS)

El SIAS inicio su implementación en 1997 producto del programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud financiado por el BID, aunque se le presenta como una respuesta a los compromisos de los Acuerdos de Paz, su gestación se remonta a no menos de 5 años antes, por iniciativa del Banco Mundial y OPS, en el marco de los procesos de reforma del Estado impulsados en los años 90 en la región.

Consiste en la introducción de un nuevo modelo de atención caracterizado por una mayor participación de la iniciativa privada en la ejecución del gasto público en salud. A tales efectos, es promulgada la Ley del Organismo Ejecutivo (decreto 114-97) donde se establece la subsidiariedad de las funciones del Estado, así como un nuevo Código de Salud. Como consecuencia, se llevó a cabo una reestructuración del MSPAS donde resalta la sustitución de la antigua Dirección General de Servicios de Salud, que tenía por cometido ejecutar acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud, por otra, la Dirección General del SIAS, que se ocupa de la "coordinación" del "sector salud".

El nuevo modelo debe extenderse (incluyendo, en principio, al IGSS) a todos los niveles de atención de la salud, pero donde se ha hecho visible es en el primario, a través del programa de extensión de cobertura (EC/SIAS). Este funciona a través de ONG contratadas, con convenios donde se fija una retribución base por cada jurisdicción de 10,000 habitantes a quienes se comprometen a entregar una canasta básica de servicios. Las ONG se clasifican en administradoras o prestadoras (ASS y PSS) según funcionen sólo como administradoras de fondos y /o prestadoras de servicios.

En cada jurisdicción la ONG debe integrar un equipo básico de salud (EBS) compuesto por un médico ambulatorio y un facilitador institucional, contratados por ella, y personal comunitario voluntario: seis facilitadores, una comadrona y un vigilante de salud por cada grupo de 20 familias. Con este esquema, se estima que un 98% del personal del EC/SIAS es comunitario en condiciones de voluntariado y un 2% contratado sin beneficios sociales (INS, Monitoreo del derecho a la salud, 2003). Además, alrededor de la mitad de los médicos son miembros de la brigada cubana de cooperación, que también aporta otros técnicos y equipos. Por su parte, la comunidad receptora debe proporcionar la infraestructura para consultas y otras actividades colectivas (centros de convergencia, botiquín y venta de medicamentos).

El paquete de servicios básicos está constituido por 4 programas: 1.Atención a la mujer (prenatal, parto y puerperio, planificación familiar, detección de cáncer de mama y uterino), 2.Atención a niñ@ (inmunizaciones, afecciones respiratorias y diarreicas, control del crecimiento, etc.), 3.Urgencias y enfermedades prevalentes (control de vectores y zoonosis, control de enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA, tuberculosis, etc.), y 4.Atención al medio (agua, higiene y saneamiento). Sin embargo, un monitoreo realizado por la Instancia Nacional de Salud (INS, 2003) da cuenta de que muchas de las acciones que componen estos programas no son servidas total o parcialmente y que la atención de emergencias es fortuita. También se anota una errática e insuficiente provisión de las medicinas y materiales que corresponden a estos 4 programas básicos y fuera de ellos, o sea la mayoría, deben ser comprados.

Se reportan intermitencias y notables diferencias en la entrega de servicios por parte de las ONG prestadoras, entre las cuales hay grandes diferencias de experiencia, organización y capacidad instalada. Se observa que la falta de ejecución de las acciones contempladas en el paquete básico tiene una estrecha relación con la asignación presupuestaria (insuficiencia e incumplimiento en las entregas), poca flexibilidad en el manejo de los recursos y la estandarización de costos para todas las áreas y jurisdicciones sin tomar en cuenta las particularidades de cada uno (INS, 2003).

En suma, 3.4 millones de personas reciben una prestación mínima de servicios, en forma insuficientes en cantidad y calidad, soportando cargas y costos que deteriora aún más sus capacidades de respuesta ante la enfermedad.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Salud

b. Política de Educación

El diseño de la reforma educativa es uno de los efectos más tangibles y relevantes producidos por los Acuerdos de Paz, tanto en su contenido como en la dinámica participativa con la que fue elaborada.[61] Lamentablemente, su implementación está encontrando serios obstáculos que van desde los impedimentos financieros y desencuentros entre los actores sociales y los niveles políticos de turno. Tras año y medio de fricciones que desembocaron en el conflicto del 2003, la asunción de una nueva administración, introduce nuevas tensiones e incertidumbres sobre el destino de la reforma.

De los dos componentes básicos, la transformación curricular y didáctica, y la profesionalización del magisterio, la elaboración de las herramientas básicas del primero ha quedado limitada a pre-primaria y primaria,[62] mientras que el segundo se canceló, sin perspectivas de continuación. En el 2002 se llevó a cabo un primer año (de 4 previstos) de profesionalización y adecuación de los maestros a los contenidos de la reforma, que fuera suspendida en el 2003 a causa del conflicto gremial y luego desechada por la actual administración, lo mismo que el proyecto para la creación de nuevos institutos normales de nivel universitario.

Entre los sectores sociales integrados en la Comisión Consultiva y el nivel ministerial existe una mutua desconfianza en función de prejuicios generados por los antecedentes privatizadores de la titular actual. Desde el polo gremial, se suman los reclamos laborales y salariales con acusaciones de conducta anti gremial y actitud pro-PRONADE de la Ministra, mientras que desde el despacho ministerial cruzan calificativos de incomprensión y obstruccionismo. Es por eso que de hecho la Consultiva haya sido relegada a segundo plano por un nuevo espacio asesor de alto nivel,[63] en el cual la administración espera obtener apoyos políticos que legitimen su accionar y así concretar una alianza en respaldo del modelo de gestión que se quiere implantar.[64]

---

[61] Un primer diseño de la reforma surge de la Comisión Paritaria creada por los Acuerdos de Paz (COPARE). Éste levantó fuertes resistencias en el sector magisterial por su contenido y metodología de elaboración pero tuvo, sin embargo, el mérito de sentar las bases para la discusión. La Comisión Consultiva, que a principios de 1998 sustituye a la Paritaria, llevó adelante un amplio proceso de consulta, donde participaron todos los sectores involucrados en educación, que contó con un fuerte impulso político y financiero en el año 2000. Finalmente, en marzo del 2001, queda concluido el diseño y contenidos de la Reforma Educativa.

[62] Están elaborados los currículos de pre-primaria y primaria pero su aplicación no ha avanzado desde donde se encontraba el año pasado y es dudoso que lo haga en el próximo: falta la elaboración de nuevos textos, guías curriculares y la actualización de los maestros, primeros pasos lógicos para su implementación. Por supuesto, hay muy poco en cuanto a elaboración de los currículos del nivel secundario. Pero sí se trabaja en la elaboración de estándares de calidad, aunque poco habrán de servir, por lo menos a las grandes masas de población, si antes no se elevan los niveles educativos del estudiante común.

[63] "Visión educación", integrado por unas 50 personalidades con reconocida trayectoria en el ámbito educativo que, aunque a título personal, representan una diversidad de sectores (en general los mismos presentes en la Consultiva pero con mayor nivel institucional, además de alguna representación de actores políticos y un delegado de la propia Consultiva). El objetivo inmediato de este espacio es la construcción de los escenarios en los que se podría desenvolver la educación, vista desde las diferentes perspectivas conceptuales.

[64] En el nuevo modelo de gestión por productos se visualiza al MINEDUC como un órgano de coordinación de actividades a realizarse tanto por organismos públicos como privados. El centro operativo del modelo son las Juntas Escolares, agrupación de padres en entes con personalidad jurídica y autonomía para gestionar fondos, y una suerte de alianza estratégica con la iniciativa privada ("organizaciones aliadas") que abarca desde la incierta provisión de financiamiento para indeterminadas acciones educativas, como campañas, donaciones, etc., hasta la ejecución de una gran variedad de contrataciones con fondos públicos (supervisión de COEDUCA's, formación de docentes, instalación de Juntas, introducción de métodos innovadores de enseñanza a diferentes niveles, etc., etc.). Otro pilar es la administración del personal docente en función de su rendimiento, aplicando una política salarial de incentivos y ajustes salariales según evaluaciones de rendimiento y capacidad.

En el fondo transcurre el choque entre dos diferentes concepciones sobre el sentido y razón de ser de la educación y diferentes visiones del camino a seguir. Mientras para los sectores sociales la educación debe ser, en primer lugar, un medio propiciador de las transformaciones que el país requiere, formador de ciudadanos con derechos y deberes bien incorporados y definida identidad cultural, para el ministerio la primera e inmediata finalidad es utilitaria, haciendo énfasis en la eficiencia, calidad y cantidad de los egresados, con vistas, prioritariamente, a nutrir el mercado laboral y reforzar la productividad económica y la competitividad.[65]

Los indicadores de escolaridad revelan una relativa mejoría, sin embargo, no sucede lo mismo con los indicadores de eficiencia interna del sistema, que se mantienen constantes.[66] Es lógico que los primeros esfuerzos se centren en los primeros niveles y plausible la meta propuesta de alcanzar un 100% de cobertura en primaria,[67] aunque parece muy improbable que pueda ser alcanzada, y sostenida, la de que el total de niños entre 7 y 12 años de edad cuenten con el mínimo planteado en los Acuerdos de Paz: la superación del primer ciclo primario.[68]

La dignificación de la función magisterial es una de las tareas críticas más urgentes si se desea, con firme voluntad política, llevar a cabo la reforma educativa. El distanciamiento de la cúpula ministerial con el magisterio no se debe exclusivamente a las de-

[65] Desde la perspectiva de la administración actual, como aporte al bienestar, la educación en un mundo globalizado debe orientarse al fortalecimiento de la capacidad competitiva de las empresas y la eficiencia de la gestión gubernamental. Dentro del marco deprimido en capital humano con que Guatemala enfrenta el proceso de globalización parece ser que lo que se está proponiendo como objetivo "realista" de la inversión en la enseñanza primaria es exclusivamente aumentar la provisión de mano de obra no calificada a fin de mantener una competitividad fundada en bajos salarios. Como complemento, el modelo de gestión, con las mayores atribuciones conferidas a la iniciativa privada, deposita en esas manos la formación de los valores cívico-morales propuestos (gratitud, responsabilidad y valor del trabajo, orientación de los educandos hacia el mercado, promoción de principios de ahorro e inversión, asunción de riesgos, etc.), las aptitudes y la capacitación para la entrada en el mercado laboral. Es de destacar la inexistencia de un plan nacional de formación general para el trabajo y de escuelas nacionales de formación industrial, tecnológicas y artesanales, actividades que quedan cada vez más libradas a las demandas de la empresa privada, constituida en árbitro de las aspiraciones de realización personal de los trabajadores.

[66] En general, los distintos indicadores de escolaridad marcan un repunte entre 1999 y el 2001 en los niveles de cobertura, sobre todo en primaria y pre-primaria, atribuibles en buena parte a la incidencia de PRONADE. La tasa neta de escolaridad (relación del número de inscritos con la edad correspondiente al grado / población) pasó en el nivel primario de 69 en 1995, a 87.5 en 2002, mientras que en pre-primaria pasó de menos de 20 a casi 42. La tasa bruta de escolaridad (relación del número total de inscritos/población) pasó en primaria de 84 a 103, entre 1996 y 2001, y en pre-primaria de 33 a 55, poniendo de relieve la incidencia del factor "sobre edad" por los retrasos en la inscripción y la repitencia. Sin embargo, los indicadores de la eficiencia interna del sistema se mantienen estables en el curso del tiempo. La tasa de deserción entre 2001y 2003, a pesar de haberse reducido con relación a los años del 98 al 2000 se aproxima a los niveles de 1996 (8%). La tasa de repitencia ronda el 14% y ambas tasas son mucho más altas si se refieren a los 3 primeros grados de primaria. La tasa de finalización no alcanza al 40%, al nivel nacional. En el área urbana, sólo 6 de cada niño que ingresa a primaria completa el 3er. grado y sólo 5 completan la primaria. En el área rural, sólo 3 terminan el 3er. grado y sólo 2 se gradúan en el sexto grado (Plan Nacional de Educación, 2004-2007 y PNUD, 2002).

[67] Aunque no se cuenta con información suficiente para evaluar este compromiso, los datos de escolaridad, deserción y repitencia permiten suponer que las distancias que nos separan de su cumplimiento son aún muy grandes y posiblemente insalvables.

[68] Aún hoy por lo menos el 28% de los guatemaltecos no pueden leer y escribir, con notables diferencias porcentuales entre las zonas urbanas y rurales y entre indígenas (50%) y no indígenas (20%). La meta planteada para este período, bastante modesta, es reducirla al 20%. La estrategia es regresando a CONALFA con sus métodos habituales de contratación de ONG y promotores que trabajan por horas, con lo que se reducen costos.

mandas salariales y de condiciones de trabajo sino que, sobre todo, al papel que se le asigna a los docentes en la concreción de la reforma y el respeto a sus conquistas laborales.[69]

Es de resaltar que la actual administración se plantea arremeter contra los fundamentos legales y tradicionales de la función educativa del Estado con el fin de instrumentar su alejamiento de la prestación directa de todos los servicios públicos, por más esenciales que sean, siempre que puedan interesar a la iniciativa privada, supuestamente más eficiente y activa. A pesar de que la Constitución, en concordancia con los convenios internacionales, establece la obligación del Estado de proporcionar educación totalmente gratuita, sin discriminaciones a todos los habitantes, bilingüe en aquellas zonas donde predomine población indígena, el ministerio se empeña en sustituir la responsabilidad directa por la subsidiariedad introducida a través de la Ley del Órgano Ejecutivo promulgada en 1997.[70]

La educación en los Acuerdos de Paz forma parte de un conjunto de políticas sociales indisociables entre si (educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda, participación e inclusión de los sectores marginados de la sociedad), que dependen del desarrollo institucional y económico del Estado. No es posible esperar grandes progresos en los niveles educativos si no se avanza en levantar las condiciones estructurales que afectan, desde la primaria, la escolaridad, la calidad de la educación y el producto humano final. Los resultados de la evaluación realizada este año son tremendamente preocupantes porque revelan el fracaso de más de una generación y, en general, de todo un modelo de desarrollo social y económico.

---

[69] A nivel gubernamental predomina la visión de que los maestros son sus trabajadores y que por tanto deben acatar resoluciones. No se los ve como actores de una reforma sino que materia evaluable y en parte responsables (no producto) de la calamitosa situación en que se encuentra la educación. De allí que la interlocución entre la cúpula ministerial y el magisterio sea prácticamente inexistente. A esto se agregan los métodos empleados para la asignación de plazas, el conflicto planteado con los maestros contratados por el gobierno anterior y los criterios de evaluación. Además está pendiente la resolución de la forma de integración de los promotores de educación que, según los Acuerdos de Paz, debían ser nivelados e incorporados al sistema. De ellos han sido graduadas varias promociones que demandan su inclusión en el presupuesto del MINEDUC en respuesta a la oferta de ser contratados por PRONADE.

[70] Decreto legislativo 114-97. En la actualidad el sistema educativo se rige por la Ley de Educación Nacional que data de 1991,decreto legislativo 12-91, donde se enumeran las obligaciones del Estado, el monto del financiamiento público y se establecen los derechos y obligaciones de todos los sujetos intervinientes en el proceso educativo. Además, por el decreto 1485, emitido en 1961, conocido como Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, donde se establece la inamovilidad del maestro sin causa justificada, las formas de computación de méritos y normas de nivelación salarial que les son aplicables. Alrededor de estas normas gira la conflictividad gremial. Por su parte, en el PNE 2004-2007 la administración declara la incompatibilidad de esta legislación con los principios de descentralización y subsidiariedad del Estado.

Recuadro 5

El PRONADE

El Programa de Autogestión Educativa (PRONADE) es producto de la reforma neoliberal del Estado y no de los Acuerdos de Paz. En 1993, a través de un préstamo del Banco Mundial el gobierno de Guatemala se comprometió con una agenda de descentralización y modernización de la gerencia financiera y administrativa y en la adopción de criterios para la delegación de autoridad en las comunidades y padres de familia en cuanto a la contratación de maestros. Sin embargo, por diversos motivos políticos, es hasta mediados de 1997, previa reestructuración y constitución de un fideicomiso, que comienza sus operaciones en la forma como hoy se lo conoce, en aplicación del principio de subsidiariedad implantado ese mismo año. Desde entonces ha crecido como una estructura injertada en el MINEDUC con vida propia.

En el MINEDUC conviven dos conceptos opuestos sobre la forma como el Estado debe aplicar su responsabilidad en la consecución del deber constitucional de garantizar una educación gratuita, obligatoria y completa a todos los habitantes del país sin discriminación alguna y su obligación de proporcionarla. Al lado de un sistema formal que funciona casi por inercia, con vicios y virtudes, cuyos defectos se sobredimensionan y suman año a año por conflictos sociales e insuficiencias del financiamiento, crece una modalidad privilegiada que descansa su éxito en el traspaso de funciones a la iniciativa privada, el traslado de costos a las comunidades y vulnerando principios laborales establecidos en la Constitución y las leyes.

El sistema PRONADE se funda en el aporte a las comunidades por parte del MINEDUC del financiamiento para el pago de maestros. En contrapartida, a ellas les corresponde contribuir con la infraestructura y la administración y se les confiere la potestad de destituir a los maestros. De esta cuenta han proliferado las ya famosas escuelas de cartón y lámina del PRONADE y los comités de padres (COEDUCA) que deben abandonar varios días al mes sus labores para dedicarse a las gestiones de cobro y atender la escuela.

Paralelamente se crean las Instituciones de Servicio Educativo (ISE's) que pueden ser nacionales o internacionales, de carácter lucrativo o no (hay una fuerte representación de fundaciones de la gran empresa privada), como responsables de la constitución, asesoramiento y capacitación de los COEDUCA, la capacitación de los maestros y la conducción pedagógica. Desde hace 3 años estas últimas funciones están suspendidas pero en vías de ser retomadas. Más allá de que existan lineamientos docentes originados en la dirección del PRONADE y se suponga que los padres tienen potestad para decidir el tipo de educación que recibirán sus hijos, en la práctica son las ISE's las que determinen los aspectos fundamentales del proceso educativo.

En su conjunto, todo el sistema se desarrolla fuera de la órbita de supervisión de las inspecciones departamentales y de los controles formales de calidad. La conducción es autónoma y, entre otras cosas, no tiene componente de educación bilingüe. Su financiamiento proviene de un fideicomiso instituido por el Estado a través del MINEDUC y un fuerte apoyo de los organismos internacionales, en especial el Banco Mundial. Se supone que los COEDUCA deben gestionar ante los Fondos de Inversión u obtener a través de donaciones la construcción de las escuelas.

El éxito en extensión de cobertura logrado por el PRONADE no disimula en nada sus contradicciones con el espíritu de los Acuerdos de Paz, sino que es un claro ejemplo de cómo se puede manipular la letra para parecer que se cumple con su texto.

En definitiva, podría ser el PRONADE un buen expediente para llevar educación a comunidades excluidas, como mecanismo de emergencia, pero no si conlleva no sólo las mismas limitaciones de mediocridad, precariedad, deserción, repitencia del sistema formal y el menosprecio de la función docente, sino que además la reducción de costos por traslado de cargas a los padres de familias, inseguridad laboral para el maestro e injerencia de sectores de mentalidad empresarial sobre la formación de la juventud. Por eso es que urge una evaluación de sus resultados, su pertinencia política y posibles alternativas de inserción al sistema educativo antes de continuar.

c. *Seguridad Social*

"La seguridad social constituye un mecanismo de solidaridad humana con el cual se contribuye al bienestar social y se sientan las bases para la estabilidad, el desarrollo económico, la unidad nacional y la paz. Los acuerdos de paz indican que debe ampliarse su cobertura, mejorar sus prestaciones y la amplitud de sus servicios con calidad y eficiencia" En vista del incumplimiento de este compromiso por parte del gobierno, en la recalendarización del año 2000 se encomendó al Ministerio del Trabajo y a la Junta Directiva del IGSS la realización de los estudios pertinentes para alcanzar esos objetivos y las reformas legales que correspondiera, sin embargo, hasta la fecha, nada de eso ha ocurrido y el sistema se mantiene muy distante de ser la herramienta básica de políticas públicas con fines de estabilidad social y desarrollo equitativo, para lo que fue creado.

La seguridad social se encuentra muy lejana, de los principios doctrinarios de unidad, universalidad, obligatoriedad y eficiencia que le dieron origen y que los Acuerdos de Paz exigen sean retomados. Además de la existencia de 17 regímenes públicos diferentes al del IGSS, algunos complementarios, otros sustitutivos, las condiciones de universalidad y obligatoriedad son contradichas por una mínima afiliación. Actualmente el IGSS cubre a menos del 25% de la población económicamente activa (PEA) y a algo más del 18% de la población general. La desprotección es mucho más notoria en la mayoría de departamentos ubicados fuera de la zona metropolitana y central del país, donde se concentra más de la mitad de la PEA inscrita en el IGSS.

Hasta inicios del 2003 sólo la mitad del país era cubierto por el programa de Enfermedad y Maternidad, año en que se produjo su extensión a 8 departamentos más,[71] quedando Petén, El Progreso y Santa Rosa aún excluidos. Dentro de este marco tan limitado, como producto de niveles salariales históricamente bajos,[72] las prestaciones económicas no representan una retribución digna a la vida laboral activa de los trabajadores y no actúan como un mecanismo efectivo de contención de la pobreza ni de protección de los riesgos de inmersión en la indigencia.[73] Es indudable que, a efectos de constituir un verdadero

---

[71] A partir de enero 2003 se extendió la cobertura del Programa de Enfermedad y Maternidad a los Departamentos de Alta Verapaz, Quetzaltenango, Retalhuleu e Izabal. En febrero del 2003 se aprueba su extensión a los departamentos de Huehuetenango, Chimaltenango, San Marcos y Jutiapa, haciéndose efectiva en mayo. A pesar de que se ha convertido en un lugar común la crítica a los servicios de salud prestados por el IGSS, sospechables muchas veces de una finalidad de desprestigio y tendenciosas hacia determinadas reformas, es de resaltar que sus costos de atención a los riesgos de salud por paciente son unas 4 veces más elevados que los del Ministerio de Salud, al igual que las retribuciones a su personal técnico.

[72] A los bajos niveles salariales se suman las extremas dificultades para que el trabajador pueda demostrar los años de aportación y certificar sus montos. Por reglamento, quien solicita su jubilación debe acreditar 15 años de aportaciones vertidas en el Instituto en el transcurso de su vida activa; el monto básico que percibirá será igual al 50% del promedio salarial de los últimos 5 años. En el año 2003 se completó un sistema de planilla individual, que permitirá registrar el aporte de los trabajadores y otros controles, pero cuya utilidad se podrá comprobar sólo a mediano y largo plazo.

[73] Las prestaciones en dinero servidas por el programa IVS por los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia promedian los Q381.0. En el caso particular de las pensiones de retiro por vejez el promedio es de Q592.1, lo que indica, teniendo en cuenta que la pensión máxima es Q6,000, que existe una gran masa de beneficiarios muy por debajo de ese promedio. Por otro lado, la pensión media por sobrevivientes es de Q196.6. Las políticas de revalorización, a pesar de haber producido un moderado aumento en términos reales que colocan el valor actual de las pensiones al nivel de 1988, siguen siendo erráticas, no predecibles e injustas en el reparto de beneficios. Se impone, pues, elaborar una normativa que, avalada por estudios actuariales, conduzca a reevaluaciones automáticas periódicas.

sistema de seguridad social, el IGSS debe integrarse a un conjunto de políticas públicas donde el Estado ejerza sus poderes redistributivos a través de planes de protección social de carácter no contributivo.

La estabilidad institucional del IGSS no se encuentra en riesgo a pesar de los peligros de la corrupción y la amenaza siempre latente de la voracidad fiscal. A pesar de que históricamente el IGSS ha sido sometido a diferentes formas de exacción de sus reservas, durante mucho tiempo vistas como recursos para el financiamiento del gobierno a costa de grandes pérdidas de rentabilidad dentro de las arcas del Estado,[74] y del que acabamos de asistir a un burdo saqueo a cargo de estafadores de cuello blanco,[75] el Instituto goza aún de una robusta situación patrimonial y una cómoda posición financiera.[76]

El programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) no está en quiebra pero requiere ajustes. Se prevé que, con las actuales condiciones de financiamiento, en un plazo de alrededor de 6-7 años los egresos igualen los ingresos por aportaciones, y que, a partir de allí, el IVS comience a depender de los productos financieros generados por sus reservas técnicas, primero, y finalmente del consumo de ellas mismas.[77] Actualmente las reservas del IVS rondan los 4,500 millones de quetzales.

La cobertura, las políticas públicas de empleo y salarios[78] tanto como la participación del Estado en el financiamiento son temas cruciales para la sostenibilidad del régimen de pensiones.

La primera, muestra en Guatemala una tendencia constante al decrecimiento que habrá que revertir.[79] Para ello es necesario, entre otras cosas, mejorar la imagen del IGSS y promover una cultura previsional dentro de la población, pero sobre todo, diseñar y poner en práctica medidas que estimulen la incorporación, en primer término, de diversos sectores de la actividad económica con cierta capacidad de ahorro. La sostenibilidad de cualquier régimen de pensiones que se adopte está estrechamente ligada a la evolución en el tiempo del empleo formal, el salario y la productividad.

En cuanto al financiamiento, hay que destacar la conducta negligente del Estado guatemalteco hacia la seguridad social, no sólo por el histórico incumplimiento del claro precepto constitucional que mandata su participación como tercera parte[80] sino, además, por la

[74] Depósito de reservas en el BANGUAT entre los años (x-x) a bajo interés ni indexación.

[75] Notas de prensa.

[76] Los fondos de inversiones que respaldan las reservas técnicas y financieras de los Programas EMA, IVS y el plan de pensiones de los trabajadores del IGSS durante el año 2003 fue de Q7,223.8 Millones.

[77] A medida que se produce la maduración del plan de pensiones los egresos tienden a igualar los ingresos por cuotas. De acuerdo al estudio actuarial realizado por Favio Durán Valverde (FES/PNUD, 2002) el punto de equilibrio se encontraría alrededor del año 2012.

[78] A destacar, los efectos nocivos de la contracción de las instituciones del Estado sobre la oferta de puestos de trabajo y la práctica ya habitual de conceder incrementos remunerativos a los empleados públicos a través de bonos sin prestaciones sociales. Todo lo cual se suma a la ausencia de políticas activas de creación de empleo a través de planes de obra pública ejecutados por el Estado.

[79] A pesar de las incertidumbres provocadas por la variabilidad de los datos de población y de la PEA aportados por el INE, hay una clara tendencia decreciente de la cobertura de la PEA que es posible estimar en valores superiores al 31% a fines de los años 80 hasta los actuales de 24.8%..

[80] Corresponde al Estado contribuir con el 25% sobre el total del monto anual de las prestaciones pagadas por IVS.

habitual morosidad de sus aportes como empleador, de forma tal que en la actualidad su deuda con el IGSS se estima en unos 7,500 millones de quetzales.

En relación con el financiamiento y la eficiencia del programa (como medio, además, de prolongar en el tiempo la vigencia de las actuales condiciones de acceso), es de capital importancia que el IGSS mejore sus bases de información sobre contribuyentes, realice encuestas y cruces de información con otros entes recaudadores del Estado y se agilicen los trámites administrativos de cobro. En la actualidad se estima que el sector privado mantiene una deuda con el IGSS de cerca de 500 millones de quetzales, mientras que la de las municipalidades ronda los 150 millones.

La rentabilidad de las inversiones ha contribuido, en los últimos años, a mantener la estabilidad del sistema, con rendimientos por encima de las tasas pasivas del Banco de Guatemala. El coeficiente de reserva[81] indica que las reservas alcanzan a cubrir entre 5 y casi 6 veces el gasto total anual.

En cuanto al aseguramiento de la salud, el programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) enfrenta dificultades por el constante incremento de costos, en especial en el tratamiento de afecciones crónicas y/o catastróficas. Se estima que alrededor de 2,000 pacientes consumen el 75% del presupuesto del Hospital de Enfermedades, que a su vez representa el 75% del total de gastos del programa. La extensión de cobertura a otros 8 departamentos está resultando ineficiente, con un aumento de gastos que no se reflejan en una producción proporcional de servicios.[82]

En definitiva, el seguro social es relativamente joven en Guatemala[83] y de sus dos ramas principales. EMA e IVS, esta última es la más reciente, con algo más de 25 años de vida. Sin embargo, a pesar de su juventud, el IVS se encuentra ya en fase de maduración como consecuencia, sobre todo, de la falta de incorporación de las nuevas generaciones que ingresan a la vida laboral activa, por la proliferación de la informalidad en el mercado de trabajo y los magros ingresos que desalientan el ahorro previsional en los trabajadores.

La seguridad social es un tema de tal importancia para el país, que incumbe al conjunto de la sociedad tratar y resolver su destino. El IGSS debe ser parte de un sistema más completo de políticas públicas de protección e inclusión social que corresponde al Estado construir.

La discusión sobre posibles reformas al sistema de pensiones debe plantearse en un marco más amplio que el de la disyuntiva entre reparto y capitalización individual y encararse con determinación a fin de prevenir que, cuando las urgencias financieras del IVS

[81] El coeficiente de reserva es un indicador que mide las veces que la reserva técnica cubre los gastos de un determinado período.

[82] Se estima poco funcional la actual distribución de los nuevos centros de atención y bajo el rendimiento del personal médico contratado. Por tratarse de un régimen de reparto simple, el EMA no capitaliza fondos de reserva

[83] El Programa de Accidentes fue el primero en crearse, en 1948, y tiene cobertura nacional. Luego siguieron los programas de Maternidad (1953) y de Enfermedad (1968) con una cobertura inicialmente limitada al departamento de Guatemala, ampliada en 1979 a 8 departamentos más, a Escuintla en 1989 y a otros 8 departamentos en el 2003. El IVS fue creado en febrero de 1977, con cobertura nacional.

obliguen a tomar decisiones de impacto político negativo, éstas no queden en manos de un gobierno de turno, seguramente el que asuma en el 2008.

d. Políticas Laborales

Los Acuerdos de Paz destacan que, dentro de una estrategia de crecimiento económico con justicia social, es determinante practicar una política de Estado tendiente a erradicar las prácticas profundamente excluyentes, antagónicas y conflictivas de las relaciones laborales. Los acuerdos se comprometen a la aplicación de una política económica orientada hacia el aumento del empleo e incremento progresivo del ingreso real de los trabajadores, así como de una cultura de negociación que permita resolver disputas y concertar acciones en beneficio de las partes involucradas.

Sin embargo, estos propósitos se han enfrentado a la oposición de todo el andamiaje estructural que condujo al conflicto armado interno. Un indicador es la situación del Ministerio de Trabajo, amenazado de desaparición durante el gobierno del PAN, que continúa siendo la cenicienta de la administración pública. Con presupuestos que oscilan alrededor del 0.03% del PIB y el 0.2% del gasto, generalmente afectadas por transferencias hacia otros destinos de forma tal que su ejecución raramente supera el 75% de lo asignado,[84] es una palpable demostración del papel secundario que estos asuntos, en especial los referidos a la función tutelar de la clase trabajadora a cargo del Estado, ocupan en las decisiones de los estamentos políticos.

Tabla 5
Presupuesto del MINTRAB 1998-2003
(millones de quetzales)

Año	Aprobado (A)	Vigente a fin de año (B)	Devengado (C)	% C/A	% C/B
1998	36.0	28.0	18.1	50.4	64.8
1999	42.2	39.8	33.8	80.2	84.9
2000	45.5	42.2	34.4	75.6	81.6
2001	61.3	57.2	46.1	75.2	80.5
2002	66.2	51.0	46.2	69.8	90.5
2003	58.3	58.4	23.2	39.7	39.7

Fuente: elaboración propia con datos MINFIN, ejecuciones presupuestarias.

El panorama laboral se agrava con la llegada de un gobierno de empresarios dispuestos a perpetuar las tradicionales condiciones de explotación de la fuerza de trabajo, puesta en su beneficio a costa de la paz y el desarrollo social. Para ello se recurre a la flexibilización de hecho de las normativas vigentes como paso previo a la desregulación formal. Tal es el caso de la intención empresarial de imponer retribuciones por productividad en sustitución de la fijación de salarios mínimos, intención expresada por el propio presidente

[84] La debilidad institucional del MINTRAB se ejemplifica con los miles de expedientes remitidos por los inspectores de trabajo y engavetados a falta de las fotocopias necesarias para su tramitación.

Berger al decir que no está dispuesto a establecer salarios "por decreto",[85] aunque sea ésta la forma a que está legalmente obligado.[86]

La cultura empresarial de explotación de sus trabajadores,[87] autárquica y opuesta a la negociación de convenios colectivos,[88] nada dispuesta a reconocer otros derechos que los que la ley les exige, hace imperiosa la fijación de salarios mínimos, sobre todo teniendo en cuenta que en este caso el mínimo se interpreta como máximo. Hoy se pretende "flexibilizar" (porque no está aún permitido desregular) los métodos establecidos para la fijación del salario mínimo.[89] A pesar de que el proceso productivo involucra tres elementos fundamentales como lo son el capital, la tecnología y el trabajo, sólo éste es visto como fuente de mayores utilidades. En la propuesta del sector empresarial va implícita la negativa de pagar el salario mínimo si el trabajador no alcanza las metas por ellos fijadas, aún mismo si ello sea imputable al propio patrono. El salario mínimo por productividad rompe con el valor de tasación estable, concreto, general y determinado del salario mínimo, pretendiendo sustituirlo por otro inestable, poco preciso, particular e indeterminado, que responda exclusivamente al interés particular del patrono. Este gobierno está optando por la protección de los intereses particulares a costo del interés social del trabajo y la rentabilidad social del proceso productivo.

Los arrestos populistas del FRG no fueron más allá de aumentos del salario mínimo contra la oposición empresarial[90] y un tibio apoyo a la Inspección del Trabajo, reforzada por

---

[85] El 26 de octubre del 2004 el Presidente de la República, a través de la Ministro de Economía, firmó con VESTEX y AGEXPRONT, un convenio mediante el cual se compromete a establecer una política salarial para el sector representado por dichos patronos sobre la base de la productividad (Siglo XXI, 27/10/ 2004).

[86] El artículo 103 de la Constitución preceptúa que las normas que regulan las relaciones de trabajo –entre las que se encuentran los Acuerdos Gubernativos mediante los cuales se fijan los Salarios Mínimos- deben ser conciliatorias y tutelares para los trabajadores y trabajadoras. De acuerdo a los convenios 26, 99 y 131 de OIT, ratificados por Guatemala, y el artículo 113 del Código del Trabajo vigente, corresponde al Ejecutivo la fijación anual del salario mínimo, previa consulta a los empleadores y trabajadores expresada en el dictamen no vinculante de la Comisión Nacional del Salario Mínimo.

[87] De acuerdo al artículo 102 g) de la Constitución reforzado por el artículo 88 del Código del Trabajo, el salario mínimo legal (SML) se fija por día de trabajo normal, lo que entraña una serie de limitantes referidas al tiempo empleado para realizarlo, la intensidad y el esfuerzo exigibles y el riesgo profesional, entre otras. Sin embargo, y más allá que en el Código (art. 88 b) se admite que el pago del salario puede realizarse por unidad de obra, es decir por pieza, tarea, precio alzado o destajo, existe una serie de prácticas en uso para la violación de las limitaciones protectoras como: el pago de salarios semanales, quincenales o mensuales cuyo promedio diario no satisface el salario mínimo establecido por la ley; el pago de salarios por unidad de obra; la fijación del salario por metas de producción cuyo cumplimiento implica para el trabajador laborar más allá de los límites de la jornada ordinaria; lo que conlleva unla sobre carga de responsabilidades o deberes para el trabajador.

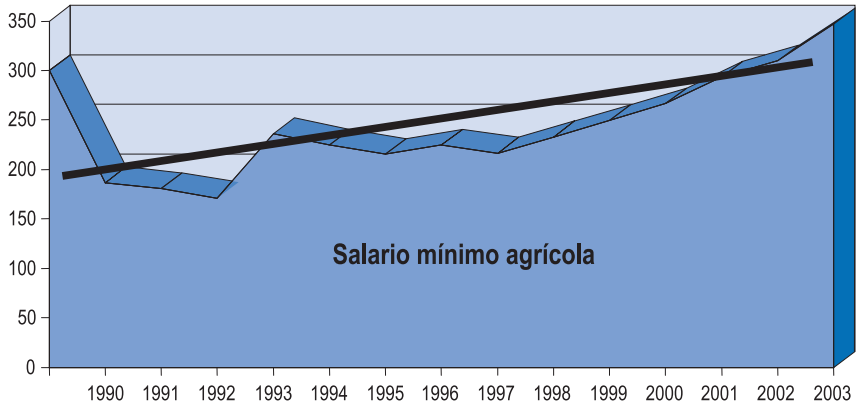
[88] Entre 1997 y el 2003 se han registrado, respectivamente, 39, 25, 29, 29, 22, 22 y 26 pactos colectivos de trabajo. Si se tiene en cuenta que hay 1,640 sindicatos inscritos, de los cuales hay activos sólo 389, se revela el drama que la oposición empresarial y los obstáculos que el propio Estado, tanto a través de la normativa como sus mecanismos de contratación de personal y los criterios del MINTRAB, le imponen a la negociación colectiva.

[89] De acuerdo al artículo 111 del Código del Trabajo, en la fijación del salario mínimo deberá tenerse en cuenta: el costo de la vida, el costo de la vivienda, el costo del vestido y el costo de los alimentos. Y de conformidad con la Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, la Constitución de OIT, la Declaración de Filadelfia y el Convenio número 117 de OIT, deben tenerse en cuenta otros factores como el costo de la salud, la educación, el esparcimiento y el acceso a la cultura.

[90] El 1 de marzo del 2000, luego de intensos debates y una intensa oposición en los medios de comunicación, fue emitido el decreto 7-2000 por el cual se reformó el decreto 79-89 del Congreso por el cual se instituía una bonificación-incentivo para el sector privado con carácter negociable, haciéndolo obligatorio y fijando un piso de Q0,6725/hora para las actividades agropecuarias y Q0,64375 en las demás. Luego, en marzo del 2001, la bonificación fue elevada a Q250/mes para ambas.

las reformas del Código del Trabajo del año 2001, impuestas casi a la fuerza por la embajadora Bushnell, hoy revertido por el reciente dictamen de la Corte de Constitucionalidad que quita a los inspectores del trabajo toda facultad sancionatoria. De esta forma, se han derrumbado los escasos avances logrados en el sentido de atender la exigencia de los Acuerdos de Paz de fortalecer la capacidad fiscalizadora de las normas laborales por parte del Ministerio del Trabajo, de por sí más que cuestionable.[91]

Gráfico 7
Evolución del salario mínimo real 1990-2003



Fuente: elaboración propia con base en datos del MINTRAB, Boletín estadístico

A la debilidad institucional del Ministerio de Trabajo y la de las organizaciones sindicales,[92] se suman la lentitud, la falta de eficacia y la actitud antisindical de las instancias judiciales. Son habituales las actitudes retardatarias, la interposición de formalismos injustificados[93] y las negativas a aplicar las normas que taxativamente protegen la libertad sindical con fallos que, aún a riesgo de contravenir el ordenamiento legal, se fundan en apreciaciones subjetivas o son sustituidos por la simple negligencia.

En el sector público, desde 1998 se han creado las condiciones jurídicas para la toma de represalias en contra de los trabajadores y trabajadoras evadiendo las normas de protec-

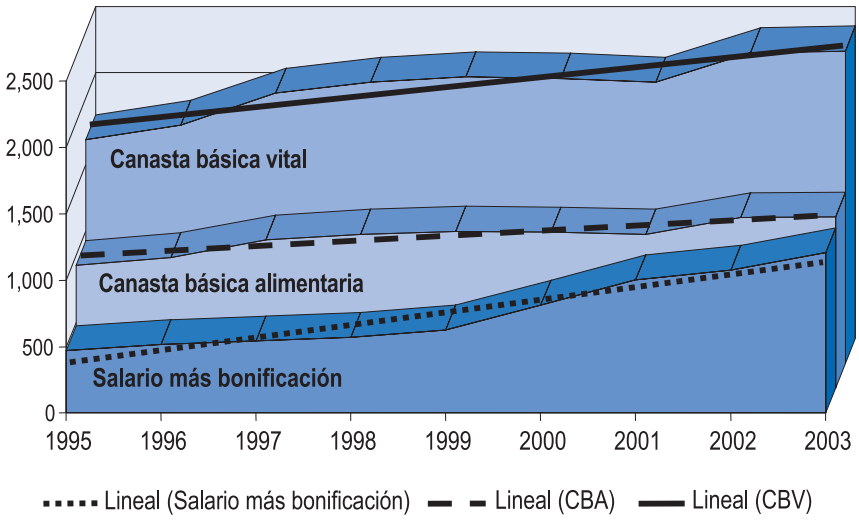
[91] Además de la debilidad institucional del MINTRAB, por diferentes circunstancias propias de la Inspección del Trabajo la actuación de los inspectores es ineficaz, cuando no sospechable de parcialidad pro patronal. Se puede citar: el número por demás insuficiente (menos de 300 para todo el país), rudimentario y muy limitado manejo de la legislación nacional e internacional (no existe un plan estructurado de capacitación), paga insuficiente (entre 2,500 y 3,500 quetzales), inestabilidad laboral (sujetos a la ley del Servicio Civil y su reglamento, que en materia disciplinaria no contempla la presunción de inocencia) y falta de motivación funcional (la mayoría es de ingreso reciente, menos de 4 años, están expuestos a los cambios políticos de la administración y no hay expectativas de carrera, por lo que no es excepcional que terminen laborando en las mismas empresas que debieron fiscalizar). De hecho, es práctica habitual dentro de una mal entendida función conciliatoria, que se estimule (o se coercione) al trabajador para aceptar condiciones de resarcimiento muy por debajo de sus derechos (a pesar de ser irrenunciables).

[92] Se estima que apenas un 0.5% de la PEA está sindicalizada. A este efecto han contribuido, históricamente, los peligros personales que conlleva la condición de dirigente gremial, el despido y acoso de los sindicalistas, la resistencia y las argucias legales opuestas al reconocimiento legal de los sindicatos y la legalidad del derecho de huelga y, más recientemente, la tergiversación de las relaciones de trabajo bajo la forma de contrataciones y el indisimulable favor, tanto dentro de la administración pública como en el ámbito privado, que han encontrado las asociaciones solidaristas, ambas no regidas por el Derecho Laboral.

[93] En Guatemala, el marco de impunidad laboral ha llevado a acuñar la frase de que "el hambre llega antes que la justicia".

ción del libre ejercicio de los derechos de negociación colectiva y de huelga[94] y abonan la discrecionalidad con que actúan los factores político partidarios en los cambios periódicos de administración. Otros ingredientes adversos son la aplicación de normas del ordenamiento jurídico penal a los conflictos laborales (penalización de conflictos),[95] la forma de integración de las Salas de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social (no hay juristas que representen al sector sindical) y la cultura de impunidad opuesta al cumplimiento de los fallos judiciales que puedan favorecer a los trabajadores.

Gráfico 8
Canasta básica vital y alimentaría: relación con el salario mínimo más bonificación



Fuente: elaboración propia con base en datos de canasta básica del INE y salario del MINTRAB, Boletín estadístico.

En materia de empleo y capacitación para el trabajo todo depende de lo que la iniciativa privada determine. A pesar de que se estima en más de 1,630,000 los puestos de trabajo que sería necesario crear para alcanzar el pleno empleo,[96] no hay políticas, proyectos ni inversión pública con esa finalidad[97] y el Estado, a través del MINTRAB, se limita a realizar

[94] Durante el período de Álvaro Arzú se sentaron las bases jurídicas para el desconocimiento del Derecho Laboral en la administración pública con la aprobación del Decreto Legislativo 35-96, que modificó al 71-86, Ley de Sindicalización y Reguladora de la Huelga para los Trabajadores del Estado, y el reglamento de la ley del Servicio Civil (acuerdo gubernativo 18-98 del 15/1/98, modificado por el 564-98 del 26/8/98). Desde entonces no se requiere de sentencia judicial para la terminación de una relación laboral, aunque ésta haya sido motivada por la presentación de un pliego de peticiones colectivas. Así, la autoridad o entidad del Estado tiene el poder omnímodo de denunciar, someter a procedimiento administrativo y resolver el mismo, incluso la destitución, sin inmediación judicial y sin que ello sea considerado represalia (lo cual significa que el trabajador no pueda ser reinstalado en su puesto de trabajo)

[95] Para el sector privado, el artículo 390 del Código Penal: "Actividades contra la seguridad interior de la Nación", y para el sector público el artículo 430: "Abandono colectivo de funciones, cargos o empleos". Otra forma es la tipificación del daño causado por trabajadores incluida en el artículo 379 del Código del Trabajo.

[96] A pesar de que la información disponible impide llegar a evaluaciones más precisas, de la ENEI realizada por el INE surge que existe, por lo menos, entre desempleo abierto y subempleados, un desempleo equivalente de más del 32% de la PEA y que más del 72% de la PEA formalmente ocupada pertenece a la economía informal.

[97] La subsidiariedad impuesta al Estado respecto a la actividad privada y el único rol asignador de recursos que se le atribuye, le impide la realización directa de obras públicas pero, además, no existe ninguna política de incentivos ni proyectos (no mega) para la específica creación de puestos de trabajo.

funciones de intermediación. Ante un desempleo que afecta a más del 32% de la PEA y una informalidad que supera el 72%, a la población desocupada sólo se le ofrece alguna alternativa a través de kioscos de empleo.[98]

e. *Política de vivienda*

Desde la firma de los Acuerdos de Paz la política de vivienda de diferentes gobiernos se caracterizó por la ausencia de voluntad política para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos,[99] expresada en la inconsistencia del financiamiento asignado.[100] En noviembre de 1996, el Congreso aprobó la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos con la que se dio nacimiento al FOGUAVI, como dependencia al principio del Ministerio de Economía y luego del Ministerio de Comunicaciones. A la par se desenvolvieron el DAHVI (Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda) y los fondos sociales (FIS, FONAPAZ y FODIGUA) en el ámbito de las secretarías de la presidencia, y una serie de actividades dispersas entre municipalidades y consejos de desarrollo (a través del FSDC), más supuestas que concretadas. En todos los casos, salvo en 1998, la viabilidad de las acciones proyectadas dependió del aporte de fondos externos.[101]

Alrededor del FOGUAVI se fueron constituyendo organizaciones intermediarias para la gestión de subsidios que resultó en la integración de una representación sectorial social que asumió la tarea de proponer una política de vivienda. En agosto del 2003 y luego de un intenso proceso de consultas, surge un proyecto de Ley/política de vivienda ampliamente consensuado con y avalado por el conjunto de actores nacionales e internacionales. Finalmente el gobierno actual concreta la aprobación de una política nacional de vivienda y asentamientos humanos (PNVAH) que, si bien sigue asentada en los mecanismos de mercado, permite el impulso de compromisos políticos para el desarrollo de una determinada estrategia.

La PNVAH parte de una revisión realizada en cooperación por el Ministerio de Comunicaciones y la Agencia Sueca de Cooperación internacional donde se concluye la existencia de un déficit habitacional cuantitativo (vivienda nueva) de 410, 097 unidades y otro cualitativo (viviendas a mejorar) de 611,495 unidades, haciendo un total de 1,021,592 unidades. A ello se agrega un incremento anual por demanda agregada y obsolescencia, estimado en otras 114,492 unidades. Se comprueba también una reducción del ritmo de crecimiento del déficit que se atribuye a la aplicación de remesas familiares en la cons-

[98] En el año 2003 se ofrecieron 20,983 plazas y se colocaron 16,160 personas, sin que se conozcan detalles sobre calidad y estabilidad de esas plazas.

[99] El gobierno se comprometió a dedicar a la política de fomento de la vivienda el equivalente de no menos al 1.5% de los ingresos tributarios a partir de 1997, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular. Otros compromisos son el financiamiento y facilidades para la adquisición de vivienda, a través de medidas de promoción en el mercado de valores y de mecanismos de subsidio directo, la actualización de normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción, los incentivos para la oferta tanto de vivienda como de servicios y de material de construcción, la aplicación de normas antimonopolio en este ámbito y el fomento de sistemas de participación comunitaria, como por ejemplo las cooperativas (MINUGUA 2001).

[100] El gasto público ejecutado en vivienda presentó entre 1997 y el 2003 una extrema volatilidad, oscilando entre 0.007% del PIB en el 2000 y 0.55% en 1999, con una mediana de 0.9%.

[101] Durante varios años el BCIE y el BID han provisto fondos para ciertos programas de vivienda, constituyéndose en alrededor del 30% del presupuesto ejecutado.

trucción de viviendas. Luego de una estimación de los recursos disponibles, se exponen las acciones a realizar en el corto (2004), mediano (2005 a 2007) y largo plazo (2008 a 2022), tiempo en el que sería resuelto el déficit total. El diseño del "sistema financiero integrado" no presenta otros cambios más que en el monto de los subsidios y del ahorro previo del solicitante, que pasan a ser de Q15,750 y Q5,000, respectivamente.

En el contexto de una Ley marco, el mayor avance de la PNVAH es la constitución del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) como órgano asesor de FOGUAVI dentro de la estructura del Ministerio de Comunicaciones. En su integración confluyen todos los actores, tanto los de decisión política como los de interés, gobierno, empresarios de la construcción, financistas y usuarios, y a partir de allí se espera el desarrollo de funciones de estudio, propuesta e incidencia en la generación de mecanismos de concreción, corrección y fiscalización por parte de la sociedad civil.

En lo inmediato, hace falta garantizar la posesión de lotes y una nueva ley general de vivienda que sustituya a la de 1996 definiendo todo el marco regulatorio del acceso a crédito, condiciones de contratación y formas de amortización, que debería estar lista en el 2005. La política de vivienda como política pública tiene que considerar las condiciones de accesibilidad, la organización, la participación, junto a la valoración del derecho a la vivienda, y para ello se requiere el establecimiento de normas claras, completas y seguras. Además actualmente existe una variedad de leyes, decretos y reglamentos que se contradicen y que es necesario ordenar.

Preocupa a las organizaciones sociales que una política pública, que como tal debe medirse en términos de reactivación económica, en creación de puestos de trabajo, en desarrollo humano, reducción de la pobreza, en mejores niveles de vida y aumento del patrimonio familiar de los sectores más modestos de la población, se supedite a especulaciones sobre el rendimiento económico de mercado de las inversiones y de aquí la mayor o menor disponibilidad de recursos.

La provisión de recursos públicos no debe tener carácter complementario de la inversión privada, sino que todo lo contrario, y garantizar en forma suficiente los requerimientos financieros de cada período.[102] Las organizaciones sociales representadas en el CONAVI estiman que el gasto público debe situarse, como mínimo, en alrededor del 0.5 del PIB.[103]

A pesar de las incertidumbres, vacíos legales y normativas contradictorias que la rodean, la nueva PNVAH podría estar poniendo en marcha un proceso que a mediano plazo permita comprometer más al Estado con la resolución del déficit habitacional. Los puntos más débiles son la incertidumbre sobre el financiamiento[104] y la debilidad institu-

[102] La experiencia indica que al sector financiero no le han interesado hasta hoy los planes de vivienda diseñados por el sector público y que la capacidad de las entidades no bancarias (ONG, cooperativas) es muy limitada. (MINUGUA 2001)

[103] Wilson Romero Alvarado, 2002, y Ángel Berna Gil, 2004.

[104] Para el presente año se disponía solamente de 130 millones de quetzales para la concesión de nuevos subsidios para casi 15,000 soluciones habitacionales previstas. En el proyecto de presupuesto para el 2005 se asigna al FOGUAVI alrededor de 276 millones, cantidad insuficiente según las organizaciones sociales para comenzar a implementar las acciones de la etapa de mediano plazo (2005-2007), las cuales por tanto solicitan la asignación de 650 millones.

cional del aparato estatal destinado a su ejecución.[105] Por el lado financiero será crucial el monto de la inversión pública, como motor de arranque y sostén de la pequeña y mediana industria de la construcción.[106] La participación del sector financiero privado es improbable,[107]en el mejor de los casos no va a ser suficiente ni de respuesta inmediata, y la internacional debe ser negociada.[108] La creación de un fondo de garantía, aún no previsto, es una pieza fundamental para la operación, efectividad y sostenibilidad del aparato financiero.

Por el lado institucional, habrá que ver cómo se limita la autonomía de la diversidad de fondos y organismos participantes, siempre muy permeables a la influencia de gestores políticos. En principio, se supone que todo lo que se refiera a planificación en vivienda, en toda la extensión geográfica del país, así sea construcción como urbanización y mejoras, debería pasar por el Viceministerio de la vivienda, aunque no necesariamente la ejecución de los fondos.

Se hace necesario, por lo tanto, implementar una auditoria social continuada para dar seguimiento al proceso de institucionalización e implementación de la Política Nacional de Vivienda y a las propuestas de presupuesto, su ejecución, calidad del gasto, resultados y concordancia con la implementación de la Política.

[105] La insuficiencia de recursos no es el único problema del sector vivienda sino también la debilidad institucional para la implementación de programas y su supervisión por parte del Ministerio. Los niveles extremadamente bajos de ejecución registrados en el período 2000-2003 y las irregularidades del año 2000 que justificaron la intervención del FOGUAVI, son un ejemplo al respecto.

[106] Al nivel de soluciones habitacionales y producción de vivienda popular, que es el tramo donde la PNVAH debe tener los efectos de política social, la revitalización de la pequeña y mediana industria depende en su totalidad del financiamiento público. Y no sólo por permitir el acceso al crédito de los sectores pobres. El valor de mercado de las viviendas subsidiables puede llegar hasta los 80,000 quetzales siendo así una alternativa accesible para sectores intermedios entre pobres y clase media baja con cierta capacidad de endeudamiento. Esas viviendas tienen un costo de producción estimable en un 50-60% del valor, con lo que queda un margen nada despreciable.

[107] Según los cálculos oficiales, correspondería a FOGUAVI aportar el 44% del financiamiento necesario para revertir el déficit habitacional de la población en situación de pobreza y extrema pobreza. Un 11% debería provenir de ahorros programados, 26% de préstamos complementarios, 12% de los fondos sociales, 5% de las comunidades beneficiadas y 2% de las municipalidades. De donde se desprende que nada menos de un 37% estaría recayendo sobre el beneficiario, sin incluir los intereses.

[108] En el proyecto de presupuesto 2005 sólo existe un préstamo del BCIE de apoyo al programa regular de 14.7 millones. El resto de los 276.3 millones presupuestados provienen de ingresos por IVA-PAZ (68.4 millones), ingresos con afectación específica (89.0 millones) colocaciones internas por 104.2 millones.

IV. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

a. El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en el marco del Gobierno de la GANA

El 14 de Enero, al asumir la Presidencia Oscar Berger y la alianza partidaria GANA encontraron un balance de los compromisos de paz referente a los pueblos indígenas caracterizado por tímidas políticas, algunas leyes y limitadas acciones para erradicar la discriminación; insuficiente presupuesto;[109] persistencia de dificultades para concretar el acceso a la justicia estatal;[110] falta de agilización en la implementación de la reforma educativa, la no aprobación de leyes referentes a la educación bilingüe, la tipificación del acoso sexual, reconocimiento y utilización del traje y el idioma, asignación de frecuencias de radio y certeza jurídica y recuperación de tierras comunales y de pueblos indígenas; ausencia de políticas públicas que garanticen el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda a los indígenas; entre otros aspectos no menos importantes.

Desde 1996 año de la firma de los acuerdos de paz, hay una institucionalidad y diversidad (programática y temática) de nuevos espacios para la participación de los pueblos indígenas, sin embargo la existencia formal de marcos políticos y jurídicos que reconocen dicha participación en la toma de decisiones, así como la inclusión de funcionarios indígenas en algunos espacios de la administración pública no ha garantizado que efectivamente exista voluntad política de implementar acciones que transformen la realidad de los pueblos indígenas. Hay un vacío de acciones políticas, administrativas y de apoyo financiero para cumplir con los fines y objetivos de esa institucionalidad y de las leyes aprobadas.[111]

Las Comisiones Paritarias derivadas de los Acuerdos de Paz han sufrido esta falta de apoyo y de compromiso político por parte del Gobierno. En la actualidad sobreviven (formalmente) tres Comisiones, con sus respectivos Acuerdos Gubernativos, adscritas a la Secretaría de la Paz –SEPAZ–: la Comisión de Participación a todos los niveles, la Comisión de Espiritualidad y Lugares Sagrados y la Comisión Paritaria de Tierras. En otro plano, también se cuenta con la Comisión Consultiva de Reforma Educativa en el Ministerio de Educación, el espacio del Foro de la Mujer y la Comisión Técnica para el Reasentamiento –CTEAR–. Sin embargo, los actuales delegados gubernamentales carecen de conocimientos en la temática, autoridad y poder de decisión para alcanzar consensos con la representación indígena

A pesar de que el gobierno designó al Vicepresidente Stein como el responsable de dar seguimiento a la Agenda Indígena, éste no ha promovido acciones para retomar los procesos, la agenda de trabajo y las negociaciones en las Comisiones Paritarias. De esa cuen-

[109] Programas de apoyo a la educación bilingüe y a la Defensoría de la Mujer Indígena dependen fundamentalmente de la cooperación internacional.

[110] Es limitada la incorporación del Derecho Consuetudinario y de autoridades tradicionales indígenas a la administración de justicia.

[111] Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala –COMG-. Cumplimiento del Convenio 169 en Guatemala. Tercer Informe. 2004.

ta, el impulso de los compromisos derivados del Acuerdo Indígena están paralizados. Situación que tiende a prolongarse debido a que la SEPAZ inició un proceso de reestructuración de la Institucionalidad de la Paz del cual después de ocho meses no se tienen resultados concretos, ni la visión política de cómo conducir el cumplimiento de los acuerdos de Paz. Se percibe que dentro de la agenda del actual gobierno, los temas relacionados a los pueblos indígenas no son prioridad, manteniéndose un doble discurso.

Es importante destacar que en la actualidad existen diversos esfuerzos de articular expresiones organizadas como espacios de coordinación e interlocución de los pueblos indígenas ante el Estado, con el fin de incidir en la elaboración e implementación de las políticas públicas y promover el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Indígena (en las que varios de sus integrantes participan en más de una), entre las que destacan: la **Asamblea Nacional de Representantes del Pueblo Maya** promovida por la Defensoría Maya;[112] la **Comisión Nacional de Pueblos Indígenas**, constituida en Panajachel a iniciativa de MINUGUA en 1992, cuyos dirigentes más conocidos son Manuela Alvarado y Martín Alvarado;[113] la **Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waquib Kej**, que surge con el objetivo de impulsar algunos de los compromisos pendientes del Acuerdo Indígena,[114] siendo la instancia más activa en los últimos meses; y, la **Coordinadora Interinstitucional Indígena**[115] que agrupa diversas instituciones, programas, proyectos e instancias indígenas al interior de la administración pública.

b. La eliminación de la exclusión, la marginación y el racismo como espíritu fundamental para transformar Guatemala

Al firmarse el 31 de marzo de 1995, en México DF, el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, las partes signatarias daban a luz un acuerdo cuyo espíritu fundamental consiste en erradicar del país las profundas raíces de las exclusión, marginación y racismo. A ocho años de la firma de la paz, vemos que el cumplimiento del acuerdo es uno de los más rezagados.

Las actitudes discriminatorias hacia los pueblos indígenas, y de éstos principalmente a las mujeres, se han constituido en manifestaciones cotidianas. En los últimos años se han conocido una serie de hechos de discriminación que han generado un amplio debate nacional y que evidencia la debilidad jurídica, institucional y política para sancionar dichos hechos por parte del Estado de Guatemala.

---

[112] Espacio de coordinación y consulta de los pueblos indígenas, representativo de líderes comunales, Alcaldes Auxiliares, sacerdotes y sacerdotizas mayas.

[113] Este espacio se basa en la capacitación a líderes regionales y fortalecimiento organizativo, con el fin de constituirse en la instancia de consulta de los pueblos indígenas ante el Estado.

[114] Está conformada por diferentes organizaciones: Comité del Decenio Maya, CNEM, CNP-Tierra, CONIC, CNOC, CONAVIGUA, COMG, Editorial Saqbe', Editorial Solchamá, Moloj y Fundación Rigoberta Menchú. Actualmente está en el proceso de discusión para la definición de su marco filosófico, político y conceptual; al mismo tiempo está elaborando su plan operativo 2004-2005.

[115] Este esfuerzo tiene como objetivo fundamental institucionalizar el espacio para incidir en la definición e implementación de las políticas públicas del Estado, coordinar y homogenizar las acciones relativas a los pueblos indígenas en el Estado e impulsar el cumplimiento del acuerdo de Identidad y derechos de los Pueblos Indígenas.

Tabla 6
Casos de discriminación de alto impacto

CASOS DE DISCRIMINACIÓN	SITUACIÓN
Dr. Irma Alicia Nimatuj	No permitir ingreso por uso de traje, restaurante Tarro Dorado
María Tuyuc	No permitir ingreso por uso de traje indígena, discoteca La Biblioteca
Profesionales de OEA	No permitir ingreso por uso de traje indígena, Discoteca Latinos, Hotel Conquistador Ramada
Víctor Lem	No permitir ingreso por uso de traje indígena, Restaurante El Garaje, Quetzaltenango
Vilma en Quetzaltenango	Uso de traje en casa particular, Quetzaltenango
Rigoberta Menchú	Actitudes racistas en su contra al presentar querella por el caso de manipulación de comunidades indígenas en el jueves negro y viernes de luto

Fuente: elaboración propia con datos de medios de comunicación.

Estos hechos reflejan lo enraizado de la problemática y lo poco que se ha avanzado por parte del Estado para erradicarla; las instituciones creadas no poseen la fuerza ni el apoyo real para realizar un trabajo adecuado; un ejemplo claro de esta realidad lo observamos en la Defensoría de la Mujer Indígena, la cual se encuentra debilitada institucionalmente a pesar de la importancia que reviste esta instancia, no goza de autonomía, estando supeditada a la COPREDEH y tiene un presupuesto que apenas le alcanza para un funcionamiento mínimo.

A nivel general el presupuesto de la Nación evidencia una insuficiencia del gasto e inversión para el desarrollo de los pueblos indígenas como lo demuestran los siguientes datos:

- Los recursos para FODIGUA se reducen, lo cual impactará la inversión y el desarrollo de los pueblos indígenas. Los aportes de gobierno para FODIGUA tuvieron un crecimiento sostenido entre 1995-1999, con montos ejecutados que pasaron de Q14.8 millones en 1995 a Q33.7millones en 1999. No obstante, en 2004 se ejecutaron menos de Q10 millones y para el 2005 se proyectan únicamente Q17.4 millones.
- Se eliminaron los recursos para el programa de medicina tradicional indígena, el programa ejecutó hasta Q1.5 millones en el 2003, para luego ser clausurado en el presupuesto 2005, violando el compromiso de apoyar y desarrollar la medicina tradicional que establecen los acuerdos de paz.
- Existe una asignación insuficiente para la educación bilingüe. Al analizar la importancia de los gastos en educación bilingüe respecto al total de gasto en preprimaria y primaria, la mayor participación se da en el nivel preprimario. La asignación en preprimaria de 1998-2002 se situó entre el 15% y 18% del total, con un aumento a 25% en 2003 y luego una baja a 22% en 2004 y una nueva caída al 20% en 2005; por su parte en la educación primaria hay una tendencia distinta aunque el gasto ejecutado en educación bilingüe aumenta en un 87% entre 1998-2001, su proporción sobre el total se reduce de 7.6% a 6.1% y el monto se reduce sucesivamente en 2002-2003.

- Los recursos para la Defensoría de la Mujer Indígena son insuficientes para dar atención y cobertura adecuada a nivel nacional. La Defensoría de la Mujer Indígena desde su creación se encuentra adscrita a COPREHDE y mantiene un presupuesto que gira en los Q2 millones anuales.

- La Comisión contra la Discriminación y el Racismo CODISCRA, institución de reciente creación por medio de Acuerdo Gubernativo 390-2002, ha tenido una insuficiente asignación que crece lentamente y es insuficiente para fortalecer la lucha contra el racismo y la discriminación. En 2003 le asignación Q2.5 millones, pero únicamente ejecuto Q1.5 millones, para el 2004. Se estima que cerró en Q2.4 millones y en el presupuesto 2005 le asignaron Q4.8 millones.

- La Academia de Lenguas Mayas, entidad de especial importancia en el plano educativo y cultural de defensa y fomento de la identidad indígena, ha tenido un apoyo financiero creciente en la medida que la actividad de la academia también ha crecido. Aunque insuficiente para atender esos desafíos, su presupuesto pasó de Q5 millones en 1995 a Q19.5 millones en 2003 y se estima un cierre en el 2004 de Q22.5 millones y se proyecta para el 2005 la cantidad de Q25 millones.

Tabla 7
Gasto Público Etiquetado del gobierno central vinculado con los pueblos indígenas
Millones de quetzales. Periodo 1998-2005

PROGRAMA	1998 E*	1999 E	2000 E	2001 E	2002 E	2003 E	2004 Aj	2005 Ap
Dir. y coord. Educación Bilingüe	2.02	3.5	3.02	4.09	4.3	3.0	7.9	12.7
Preprimaria Bilingüe	8.2	14.9	26.8	34.2	51.1	49.2	62.7	78.5
Primaria Bilingüe	67.03	81.8	96.4	125.2	122.2	108.5	151.5	173.5
Medicina Popular Tradicional					1.1	1.5	1.2	0.0
Proyecto Integral Comunidad Chortí			0.18	1.5	1.3	1.5	2.0	0.0
Desarrollo Integral del Peten -Centro Maya-								1.2
Formac. Org. y Part. Social e Inteculturalidad					0.5	0.2	0.2	0.3
Defensoría de la Mujer Indígena		1.04	1.00	1.7	1.8	1.6	1.7	1.9
FODIGUA	22.3	33.7	17.7	8.0	17.1	11.1	10.2	17.4
CODISCRA						1.4	2.4	4.8
Prom. Des. Cient. y Tec. MAYANET								1.2
Fiscalías Indígenas MP								18.03
Academia de Lenguas Mayas	8.0	10.0	10.0	13.0	-	19.4	22.4	25.0

* **E**=Ejecución, **Aj**=Ajustado, **Ap**=Aprobado.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

c. *La justicia y los pueblos indígenas*

Las autoridades del Organismo Judicial, señalan en su memoria de labores 2003, que en dicho Organismo labora personal bilingüe que asciende a un total de 550 personas.[116] Sin embargo, estos datos corresponden únicamente el 10% del total del personal de dicho Organismo de Estado, y sirviendo como indicador la auto identificación, ya que no existe prueba o evaluación alguna para constatar el bilingüismo del personal. El mayor porcentaje de personal bilingüe está en los 360 juzgados de paz, 5 centros de administración de justicia, y los juzgados de paz comunitarios que existen en todo el país. En la actualidad no existe una política para ubicar efectivamente jueces bilingües en los territorios en donde predomina el idioma que hablan, por lo que el hecho de ser bilingüe no garantiza que esté ubicado en el lugar en donde se habla el idioma que domina.

MINUGUA evidenció respecto a la administración de justicia y los pueblos indígenas los siguientes datos:

- En el departamento de Quetzaltenango en 18 de los 24 municipios no hay jueces ni traductores bilingües; en 3 de los municipios hay jueces bilingües pero no hay traductores, y en otros 3 de los municipios hay traductores pero no existen jueces bilingües,
- En el departamento de San Marcos de 29 municipios en 27 no hay jueces ni traductores bilingües; en 1 municipio hay juez bilingüe pero no hay traductores y en 1 municipio hay traductor pero el juez es monolingüe,
- En Retalhuleu, en ninguno de los 9 municipios hay jueces ni traductores bilingües, y
- En Totonicapán, de los 8 municipios en 2 de ellos no hay jueces ni traductores bilingües; en 4 municipios hay jueces bilingües pero no hay traductores; y en 2 municipios hay traductores y jueces bilingües.

La información anterior visibiliza de forma contundente que no existen políticas, ni acciones que garanticen la eliminación de actitudes y prácticas de discriminación y racismo, en la prestación de servicios por parte del Organismo Judicial, es *decir que la aplicación de la justicia es obligatoria pero injusta e ilegítima, sin pertinencia cultural, con prácticas discriminatorias y racistas* [117]

d. *El Organismo legislativo y los pueblos indígenas*

En cuanto a propuestas y aprobaciones de leyes que permitan ir superando la actual situación de los pueblos indígenas, se evidencia un desentendimiento de esta tarea y cuando es asumida se hace de una orma muy vaga, además de manifestar desconocimiento de la temática (por omisión y /o a propósito) de instrumentos y convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala, dejando vacíos legales que afectan a los pueblos indígenas, no avanzando lógicamente en el establecimiento de un sistema de justicia pleno y sin discriminación de ningún tipo. Otro aspecto de vital importancia para un país con las características de Guatemala es que el Organismo Legislativo no ha pro-

[116] Distribuidos en 98 jueces, 323 auxiliares de justicia, 43 interpretes y 86 funcionarios administrativos.

[117] Entrevista Lic. Ricardo Cajas, comisionado presidencial contra la discriminación y el racismo CODISRA.

cedido a aceptar la jurisdicción del Comité de la Convención Contra todas las formas de Discriminación Racial incluido en el artículo 14 inciso "a" de dicha convención.

El incumplimiento de los acuerdos de paz en lo que se refiere a derogar todas aquellas disposiciones discriminatorias contenidas en la legislación nacional, es un compromiso pendiente de cumplir, y al cual no se le ve horizonte inmediato.

e. *Pueblos indígenas y participación ciudadana*

En cuanto a la participación ciudadana preocupa la poca o casi nula apertura de los espacios a todo nivel, en la administración pública es evidente la desproporción de la participación indígena, de igual forma se evidencia la restricción de espacios en los partidos políticos principalmente en los cargos de dirección de los mismos a nivel nacional.

La aprobación de las leyes de participación y descentralización fueron un avance importante, sin embargo en la práctica se ha desvirtuado el espíritu democrático de las mismas ya que los diferentes espacios de participación y consulta han sido politizados a favor del gobierno de turno, esto se ha evidenciado en la designación de los gobernadores departamentales, quienes lejos de representar a la sociedad civil departamental son nombrados por afinidad partidaria .

Otro aspecto preocupante es el actual proceso denominado gabinetes móviles, ya que estos vienen a violentar lo preceptuado en la Ley de los Consejos de Desarrollo, pues se obvia lo planificado en este sistema, echando por la borda todo un proceso de participación ciudadana, lo cual no permite avanzar en la consolidación de la planificación del desarrollo en la implementación de políticas públicas, ni en la priorización de las necesidades identificadas por las comunidades. Los gabinetes móviles consolidan las prácticas clientelistas que desarrollan los partidos políticos, siendo esto nefasto para consolidar la democracia participativa y representativa.

V. PODER CIVIL, EJERCITO, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática –AFPC–, establece que con el *"fin de profundizar el proceso democrático y participativo de manera que se fortalezca el poder civil, se hace indispensable la mejora, modernización y fortalecimiento del Estado y su sistema de gobierno republicano, democrático y representativo"*, estableciendo para el efecto diversas propuestas de reformas a los Organismos del Estado, las cuales persiguen su mejoramiento, modernización y fortalecimiento.

Los Acuerdos de paz tuvieron el tino de identificar claramente que no se puede concebir un futuro diferente para el país si no se sientan las bases legales, políticas, económicas, sociales y culturales que promuevan el respeto integral de los derechos humanos de los guatemaltecos y guatemaltecas. Para lo cual resulta impostergable la readecuación de la institucionalidad del Estado.

En este sentido diferentes organizaciones y sectores de la Sociedad Civil han presentado diversas iniciativas encaminadas a dar cumplimiento a dicho acuerdo, al extremo que se puede afirmar con certeza que durante los últimos ocho años ha existido una prolija producción de propuestas dirigidas en este sentido. Sin embargo el impulso y la implementación de estas iniciativas han encontrado obstáculos y resistencias de los poderes fácticos. Los pocos avances en esta materia en buena medida han dependido de las presiones y financiamiento internacional.

Una de las explicaciones al poco avance y la evidente falta de voluntad política, es el hecho que la institucionalidad del Estado se encuentra cooptada por las mismas fuerzas que debiesen de ser depuradas para su funcionamiento. De esta situación no escapa ninguno de los tres Organismos Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como instituciones importantes como la Corte de Constitucionalidad, el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas llegando hasta los partidos políticos y los medios de comunicación. Un claro ejemplo de la diversidad de rostros que adquieren las estructuras del poder paralelo en Guatemala, su heterogénea composición y su amplia influencia en la institucionalidad del Estado, fue la coyuntura de la no aprobación de la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad –CICIACS–.

a. Seguridad Pública

Durante los últimos años ha sido evidente deterioro de la seguridad pública. La tendencia apunta a un incremento de los hechos delictivos de diferente naturaleza. La violencia social, la delincuencia y su impacto actual responden fundamentalmente a la falta de previsión histórica de un abordaje serio y responsable del fenómeno. La violencia como total es imposible abordarla desde una sola perspectiva ya que los factores que la producen corresponden a diferentes situaciones tanto objetivas como subjetivas, tanto materiales

como psicológicas. Para la explicación de estos fenómenos es indispensable la confluencia de interpretaciones que relacionen tanto la posición y situación social y familiar de las personas, con dimensiones sociales, económicas y culturales así como factores de carácter contextual e institucional. Es evidente la falta de una visión consistente y de un planteamiento multidimensional que de cuenta de los orígenes, causas, factores de relacionamiento, manifestaciones y consecuencias del fenómeno.

Por eso no es de extrañar que la violencia social haya rebasado las capacidades de los dos gabinetes de seguridad que ha utilizado el actual gobierno[118] y ha puesto en evidencia la falta de planes concretos y eficaces de la administración Berger. La ruta de relevo de funcionarios por si sola, no garantiza una variación cualitativa en la efectividad de la política pública; para esto es fundamental la idoneidad de quienes ocupen los cargos, así como los recursos con los que se cuenten para alcanzar los objetivos y el apoyo político del gabinete en su conjunto.

A pesar de la renovación del gabinete hecha a mediados del 2004, no ha existido una mejora sustancial del tema de seguridad pública en el país.[119] No se han dado los resultados que se esperaban, y ha sido evidente la poca experiencia y la marcada improvisación de acciones para afrontar un tema tan complejo.

Las respuestas a la problemática no han sido las más adecuadas, los programas que se implementan para enfrentar la violencia y la delincuencia, privilegian las acciones punitivas a través de la policía y los juzgados. Esto significa que el problema de la inseguridad ciudadana en el país tiene un abordaje tradicional replicando el modelo policía-justicia-prisión. Este modelo pondera la actividad represiva del delito por las acciones preventivas, relegando estas últimas a acciones meramente publicitarias y aisladas.

Las acciones impulsadas se han reducido a la realización de los patrullajes conjuntos Ejército-PNC y los planes de detención temporal de pandilleros.[120] Cabe señalar que durante el último año hubo una creciente intervención militar en la seguridad pública. El ejército ha sido utilizado para esta tarea sin tomar en cuenta los límites establecidos en los acuerdos de paz y lo más preocupante es el fortalecimiento de su papel como prestador de servicios de inteligencia al Ministerio de Gobernación creando estructuras paralelas de hecho.

Es prioritariao la generación de una política de seguridad ciudadana y combate a la violencia de carácter integral y que trascienda los planteamientos coyunturales. Dicha política

---

[118] El primer Gabinete de Seguridad estuvo a cargo del Comisionado Presidencial para la Seguridad el General Otto Pérez Molina y del Ministro de Gobernación Lic. Arturo Soto. Posteriormente asumió el cargo de Ministro de Gobernación el empresario Carlos Vielman y se suprimió la figura de Comisionado.

[119] El momento más difícil que ha tenido que enfrentar el actual gabinete de Seguridad es el caso del desalojo violento de la Finca Nueva Linda, en el mes de agosto, que dejó un saldo de 13 muertos y 43 heridos, y evidenció prácticas genocidas como ejecuciones extrajudiciales, quema de viviendas, muerte de animales y secuestro de evidencias y equipo a los periodistas que cubrían el hecho.

[120] Al respecto el Plan Escoba (junio a diciembre del 2003) demostró que el 75% de las detenciones se llevó a cabo por posesión de drogas y delitos de bagatela, que saturaron los presidios preventivos. Diario El Periódico 20/07/04. Mientras tanto el 1 de diciembre del 2004 da inicio el Plan Navideño en el cual 21,400 policías, 5 mil soldados, 400 miembros de la Fuerza Especial Policial, FEP, 680 miembros de Servicio de Investigación Criminal, SIC y 250 miembros del Servicio de Análisis e Información Antinarcótica, SAIA, llevarán a cabo tareas de vigilancia de delincuencia común. Diario Prensa Libre, 02/12/04. Pág. 8.

debe de combinar la aplicación tanto de medidas de control y represión del delito como medidas de prevención.

Es importante que dicha política cuente con los recursos necesarios para poder aplicarse eficazmente, sin embargo ésta no parece ser una de las prioridades del gobierno ya que el incremento a la cartera de gobernación para el año 2005 es relativamente mínimo en comparación a las necesidades que se tienen en esta materia.

b. Policía Nacional Civil

A pesar de los éxitos iniciales logrados con la creación de la nueva Policía Nacional Civil, la institución se deterioró seriamente durante los últimos años, realidad puesta de manifiesto por los altos índices de corrupción, crecientes violaciones a los derechos humanos y problemas presupuestarios que limitan su accionar.[121]

Otro factor importante a mencionar es la ruptura de la carrera al interior de la institución provocada por conveniencia política del gobierno del FRG al designar por afinidad política y no por méritos al director de la PNC. Situación similar acontece actualmente ya que quien funge como director de esta institución no posee los conocimientos necesarios ni la idoneidad para ocupar dicho cargo.[122]

Gran parte de la problemática de la Policía Nacional Civil tiene orígenes en las carencias de la formación policial. Actualmente la Academia de la PNC brinda una capacitación muy limitada a sus alumnos y sin los controles de calidad necesarios. Los futuros agentes no realizan las prácticas necesarias ni los entrenamientos correspondientes. Un dato que ejemplifica esta situación es el hecho que cada alumno realiza únicamente una práctica de 20 disparos en la totalidad del curso. Esta situación ha originado que la Academia se constituya en un mero simbolismo para ingresar a la PNC. El debilitamiento de la Academia echa por la borda el esfuerzo y la millonaria inversión realizada por la cooperación internacional para su creación.

La PNC tiene el reto de transformarse en una institución profesional, con planes y programas que correspondan a una visión estratégica de la seguridad pública, fortaleciendo en la práctica su misión preventiva frente al delito, el rediseño de su política criminal y víctimal en coordinación con las demás instituciones involucradas en esta función.

Un dato que se reconoce como positivo, es el actual proceso de depuración que está sufriendo la PNC. Al 15 de noviembre del 2004 sumaban 298 los policías destituidos en tres meses por acusaciones como homicidios, narcotráfico, corrupción y asaltos.[123] La depuración llevada a cabo a la par de mayores exigencias para el ingreso a la Academia de la PNC podría implicar en el largo plazo mejoras en el personal policial, por lo que se considera necesario fortalecer este proceso.

---

[121] MINUGUA. "Seguridad y Defensa" Tareas pendientes en la construcción de la paz (2004).

[122] El actual director de la PNC es Erwin Spirensen quien antes de ser nombrado para dicho cargo fungía como el encargado del programa de pasos y pedales de la municipalidad capitalina.

[123] Diario Prensa Libre.15/11/04. Pág. 3.

c. *Ley de Armas y Municiones, Ley de Empresas Privadas de Seguridad y Ley de Orden Público*

No se ha avanzado en el compromiso de crear y actualizar la legislación correspondiente en el tema de Armas y Municiones, en la regulación del funcionamiento de las empresas privadas de Seguridad (muchas de estas empresas son en la prácticas cuerpos clandestinos y aparatos ilegales de seguridad)[124] y la Ley de Orden Público, a pesar de existir propuestas de diferentes organizaciones sociales.

En este sentido es importante señalar que para estos tres temas en el Congreso de la República se esta tratando de promover una legislación lesiva y atentatoria a los derechos humanos mediada por intereses evidentes de estructuras de poder paralelo.

d. *Consejo Asesor de Seguridad*

El Consejo Asesor de Seguridad –CAS– se creó por acuerdo gubernativo 48-2003 del 27 de febrero del 2003; sin embargo no fue sino hasta el primer semestre de este año en que se logra su constitución con la participación de diferentes personas reconocidas por su experiencia en las temáticas de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos.[125]

La creación y constitución del CAS por si sola representa un avance positivo en la concreción de una agenda de seguridad democrática, sin embargo resulta insuficiente sino es acompañada de otros procesos que fortalezcan su funcionamiento.

Desde su constitución el CAS ha tenido que afrontar diversos problemas que han impedido que su principal tarea, que es la de elaborar análisis y asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad, tenga los resultados esperados. Dentro de las dificultades más visibles resaltan: la falta de un respaldo legal mayor, que sólo se lo puede dar una iniciativa de ley que garantice la vinculación y la correspondencia entre lo que el CAS propone y cómo esto se asume en la política pública de seguridad. Un segundo elemento que dificultó (en un inicio) el trabajo del Consejo Asesor en Seguridad fue la existencia de la figura del Comisionado de Seguridad[126] que se contraponía directamente a las acciones que se impulsaban desde este ente. Un tercer factor ha sido la resistencia a la coordina-

[124] Al respecto podemos mencionar que 120 empresas de seguridad están registradas, mientras que alrededor de 400 funcionan pública pero clandestinamente. Se calcula que hay ya más de 100,000 efectivos armados en estos cuerpos ilegales, mientras que la PNC solamente tiene 21,700 agentes. Al no existir una ley que regule a las empresas de seguridad el hecho de que algunas estén registradas no garantiza un funcionamiento diferente. Otros datos importantes son que el salario de un agente de seguridad privada es de alrededor Q1500, sin ninguna prestación laboral, por riesgos o accidentes. Tienen en promedio una capacitación aún más deficiente que la PNC, de apenas dos semanas, además no se exigen requerimientos psicológicos, emocionales o físicos mínimos. Por su parte la PNC tiene una unidad de supervisión de las 120 empresas registradas, de solo 58 personas.

[125] Helen Mack, Iduvina Hernández, Max Chirin, Enrique Alvarez, Adela Torrebiarte, Carmen Ros De León Escribano, y Julio Balconi entre otros: esta composición auguraba resultados positivos, sin embargo la falta de apoyo y las resistencias encontradas han limitado su impacto.

[126] El Presidente Berger nombró como Comisionado de Seguridad al General Otto Pérez Molina.

ción que se ha encontrado con el ministerio de Gobernación, ha sido evidente que tanto Arturo Soto como Carlos Vielmaán han desestimado y han rehuido al aporte del CAS. Por último es importante señalar *la poca voluntad de parte del ejecutivo*, primero en dejarse asesorar y segundo en brindarle el apoyo para su fortalecimiento, de no existir una variación en este último aspecto lo más probable es que la existencia y la acción del CAS pase desapercibida e intrascendente.

e. *Ejército*

El espíritu de los acuerdos de paz está orientado a revertir el proceso de militarización de la sociedad y el Estado para lo cual se definen en el AFPC una serie de reformas a la institución armada. Después de ocho años de vigencia de los acuerdos los avances han caminado a un paso lento.

La reconversión militar se ha postergado y aunque se reconoce que la reducción de efectivos a mediados del 2004 fue un paso importante y positivo, aún no se ha realizado una reforma profunda de esta institución de cara a lo contenido en los acuerdos de paz. Los juicios contra militares responsables de violaciones a derechos humanos siguen siendo bloqueados por el sistema de "justicia". Los casos de corrupción al interior de la institución armada continúan dándose, el gasto militar lejos de disminuir como producto de la reducción sigue en aumento en detrimento del gasto social.

El rol del ejército guatemalteco lejos de responder a una visión de país se adapta cada vez más a los planes de seguridad hemisférica impuestos desde el exterior, desnaturalizando el papel de esta institución, imponiéndole nuevas actividades y responsabilidades. Bajo el concepto de amenazas asimétricas ahora la institución armada se dedica a otras actividades como el combate al narcotráfico, el terrorismo, tráfico de ilegales y depredación de recursos naturales.

Sistemáticamente el ejército ha eludido la discusión de la reconversión militar, y ha contrapuesto el planteamiento de modernización el cual simplifica las modificaciones de la institución armada básicamente a la reducción de personal, repliegue de fuerzas y su tecnificación.

El repliegue y la reducción son acciones en el corto plazo; la propuesta hace énfasis en la tecnificación, un ejército más pequeño, rápido y eficiente para movilizarse, más profesional y capaz de adaptarse a actividades civiles, tecnificado para los aspectos de armamento e inteligencia., evitando la discusión de fondo sobre definiciones doctrinarias y estratégicas. El plan de modernización tendrá un costo de mil millones de quetzales, los cuales se pretende obtener a través de la venta de activos del Estado y endeudamiento.

Durante los dos últimos años el tema del ejército fundamentalmente ha girado en torno a los casos de corrupción al interior de la institución armada (ver cuadro adjunto); ahora pesa sobre la institución armada no sólo el señalamiento de haber sido responsable del mayor número de violaciones a derechos humanos cometidos durante el enfrentamiento armado interno sino además las acusaciones de corrupción y el manejo y control de actividades ilícitas.

Recuadro 6

La corrupción en el Ejército:

Un caso emblemático lo significa el proceso de investigación abierta por el Ministerio Público para comprobar desfalcos en el Ministerio de la Defensa por unos Q906 millones en gastos secretos durante los años 2001 al 2003. El Ministro ha obstaculizado la investigación aduciendo que es información "confidencial". No existe claridad hasta qué punto será pública la información que se descubra y cómo será utilizada como elemento de prueba en el caso. Es importante mencionar que no existe claridad jurídica en cuanto a qué rubros se podrían considerar confidenciales y cuáles no.[127]

a) *Desfalco al Instituto de Previsión Militar*. 176 millones de quetzales perdidos al momento que autoridades del IPM autorizan invertir en un Fondo de Pensiones 36 millones de dólares y luego las siguientes autoridades rescinden el contrato. Las anomalías sumarían unos Q1,542 millones.[128]

b) *Corrupción en el Estado Mayor Presidencial.* Por medio de la utilización de empresas fantasma Q54 millones de quetzales del EMP fueron estafados por militares miembros del mismo.

c) *Gastos irregulares en la Fuerza Aérea Guatemalteca*. Q2.5 millones fueron gastados en empresas que venden comida y piñatas, en supuestos repuestos.

d) *Plazas fantasmas*. Q18 millones fueron desfalcados entre los años 2001 y 2003, en pagos a personas que nunca prestaron servicios, personal desmovilizado y difuntos.[129]

e) *Transferencias ilegales al EMP*. Q244.4 millones fueron transferidos entre los años 2000 y 2003, cuando en el mismo tiempo se manejaron Q588,440,835.94 como presupuesto base. La Contraloría General de Cuentas de la Nación, CGCN, indica que las transferencias se registraban manualmente, lo que ha dificultado las investigaciones.[130]

f) *Caso Enrique Ríos Sosa*. Cuando fue jefe del Departamento de Finanzas del Ejército, en el primer semestre del año 2001, llevó a cabo 79 certificaciones de erogaciones por Q471.5 millones, quedando sin comprobar el manejo de Q120 millones. Además está involucrado en el desfalco de Q30 millones al Crédito Hipotecario Nacional.[131]

Fuente: elaboración propia con información del presupuesto y medios de comunicación social.

[127] Entrevista Julián Camarero. MINUGUA, 18/10/04

[128] Informe de la Contraloría General de Cuentas. El Periódico. 31/08/04. Pág. 8.

[129] Implicados: Eduardo Arévalo Lacs, Álvaro Méndez, Robin Morán, Enrique Ríos Sosa, Sergio Hugo Cárdenas y Luis Alberto Gómez. Diario Prensa Libre, 01/10/04. Pág. 3.

[130] Militares y civiles recibieron cheques sin comprobantes. Implicados Carlos Roberto Funes, Nelson Byron Mesias (Q15.2 millones en un cheque), Herman Rivera (Q10 millones), Saúl Méndez Monzón (4 millones), Enrique Pombal (Q25.5 millones). Diario Prensa Libre, 04/10/04. Pág. 2.

[131] Ríos Sosa recientemente fue indagado, quedando libre bajo fianza, en condiciones de secretividad. Diario Prensa Libre, 01/12/12. Pág. 4.

Se calcula que sólo durante el período del gobierno pasado se malversaron más de 2,000 millones a través de la institución armada; existen procesos de investigación penal abiertos contra antiguos funcionarios del ejército. Durante el mes de noviembre se descubrió la ejecución extrajudicial del jefe de finanzas del Estado Mayor Presidencial del ex Presidente Portillo. Dicho caso es un claro ejemplo de operación de las estructuras clandestinas que siguen operando en el país.

Otro aspecto relevante a analizar dentro del ejército es el de los montos asignados a su presupuesto, ya que la institución armada ha contado durante los últimos años con un presupuesto elevado. Durante todo el gobierno del FRG y el primero de la GANA el Estado de Guatemala ha invertido anualmente en el rubro de gasto militar montos similares a los asignados al Ministerio de Salud Pública. Solamente en el período que va del año 2000 al 2003 el ejército ejecutó más de 5 mil millones de quetzales.

Durante el año 2004 el Ejército ejecutó directamente alrededor de Q1,300 millones a los cuales hay que sumar la transferencia recibida por más de 329 millones para la desmovilización de mediados de año. Para el año 2005 el Congreso ha programado una aprobación presupuestaria de Q1,008 millones para el Ministerio de la Defensa. Es importante señalar que la constante durante los últimos años ha sido aprobar en el presupuesto de ingresos y egresos de la nación un presupuesto similar al sugerido en los Acuerdos de Paz, sin embargo conforme trascurren los meses éste se ve incrementado a partir de transferencias presupuestarias.

Tabla 8
Presupuesto asignado por institución (millones de quetzales)

Año	Ministerio de la Defensa Nacional	Estado Mayor Presidencial	SAAS	Ministerio de Salud Pública
2000	906.601,217			1,223.581,114
2001	836.994,298	69.707,433	25.000,000	1,657.571,946
2002	1,000.000,000	58.707,433	25.000,000	1,701,940,965
2003	950.000,000	104.600,000	38.000,000	1,753.222,164
2004	950.000,000		38.000,000	1,753.222,164

Fuente: elaboración propia

Año	Ministerio de la Defensa Nacional	Estado Mayor Presidencial	SAAS	Ministerio de Salud Pública
2000	1,225.504,592			950.457,667
2001	1,546,679,045	143.153,866	36,425,725	1,578.505.587
2002	1,238.733.823	138.246,960	26,972,924	1,701,840,965
2003	1,411.364.587	139,951,879	43.775,925	1,766.008,383
2004				1,753.222,164

Fuente: elaboración propia.

f. Inteligencia

Una de las temáticas que se vio postergada en el 2004 fue la conformación de la Dirección de Inteligencia Civil, DIGICI. Esto deja como la única inteligencia oficialmente funcionando en el país a la inteligencia militar. Tampoco existen avances en la ley que debiera establecer las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por el Organismo Legislativo, dejando por un lado las diversas propuestas que desde la sociedad civil se han elaborado.

La inexistencia de un marco general de inteligencia provoca que la inteligencia se privatice, a favor de poderes paralelos[132] estimulando la proliferación de estos servicios por ex agentes del Estado. Durante el mes de noviembre recién pasado, se ventiló públicamente un caso de inteligencia clandestina en donde se vinculaba a un funcionario de Estado; se circulo la versión que un alto funcionario del Instituto Guatemalteco de Turismo –INGUAT– estaba utilizando las instalaciones de estas oficinas para realizar espionaje y escuchas telefónicas. El funcionario en cuestión desmintió las acusaciones y renunció a su cargo, mientras tanto el Ministerio público nunca abrió ninguna investigación.

g. Justicia

La elaboración de una política integral de erradicación de la impunidad, el combate de la criminalidad garantizando el pleno respeto de las libertades cívicas y de los derechos humanos; el perfeccionamiento y continuidad de las medidas para facilitar el acceso a la justicia, como los centros de administración de justicia, los juzgados de paz comunitarios, los bufetes populares y la defensa pública penal y no penal; la designación de jueces bilingües, traductores e intérpretes judiciales y la adopción de glosarios jurídicos; la implementación de mecanismos de coordinación entre el derecho oficial y el derecho indígena, la aplicación del convenio 169 de la OIT, así como la garantía de seguridad para los funcionarios judiciales; así como la reforma a la Ley de Amparos, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, siguen siendo hoy por hoy las tareas rezagadas más importantes sobre las que el sistema de justicia debe transitar.

Una de las tareas importantes aún pendientes es la de la adopción de un nuevo código procesal que se adecue a los convenios y tratados internacionales y a los Acuerdos de Paz, que propicie mayor celeridad en los procesos, que favorezca la inmediación y oralidad en los juicios no penales y que refleje la realidad multiétnica, pluricultural y plurilingüe del país.

La principal debilidad para enfrentar estas tareas que ha encontrado el Sistema de Justicia es la carencia de suficientes recursos económicos. En cuanto al funcionamiento de la CSJ, para el 2004 se contó Q650 millones los cuales en su mayoría fueron destinados al funcionamiento. Entre 2001 y 2003 se manejó un presupuesto anual de Q453.2, Q407.1 y Q600 millones respectivamente.[133]

---

[132] Al respecto Julián Camarero indica que hace falta generar una ley marco que regule todo tipo de inteligencia en el país, y a partir de ello diferenciar entre inteligencia civil, militar, y estratégica. Entrevista a Julián Camarero. MINUGUA. 16/10/04.

[133] Diario Siglo XXI. 30/09/04. Pág. 2.

Otra de las debilidades más sensibles es la del Sistema Penitenciario el cual se encuentra colapsado. La población reclusa en el país es de 7,800 personas, los cuales son resguardados por 840 guardias. La mayoría de esta población se encuentra detenida por faltas y/o delitos leves.[134] Se calcula que el sistema tiene una capacidad para unas 5 mil personas, por lo que en ciertas temporadas el sistema se congestiona.

Una debilidad que promueve el fomento de la impunidad y que mantiene a personas de escasos recursos encarceladas lo constituye la incapacidad de la Defensa Pública Penal, DPP, para atender la demanda de asesoría legal. Esto se destaca por ejemplo en que el 94% de los reclusos utilice la Defensa Pública Penal, DPP, al carecer de medios para defenderse penalmente.[135]

En cuanto al Ministerio Público sigue siendo lento en su funcionamiento evidentemente parcializado en su accionar lo cual debilita la persecución del delito de una manera eficaz. Es necesaria la coordinación con el Ministerio de Gobernación, principalmente con la PNC.

Por último, es importante señalar lo viciado del reciente proceso de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que vino a evidenciar la influencia del poder paralelo y la supeditación de la justicia a sus intereses. A través de la Comisión de postulación así como de los partidos políticos, se integró una nueva CSJ que refleja claramente la distribución de cuotas de poder que garanticen la impunidad para diversos actos de corrupción y de violaciones a derechos humanos.

h. Derechos Humanos

Durante el gobierno anterior fue evidente el debilitamiento y estancamiento de la agenda de derechos humanos. Esta situación se vio agravada durante el 2004. El ataque en contra defensores/as y de organizaciones sociales de diversa naturaleza ha sido una constante a lo largo de todo el año, sin que a la fecha existan investigaciones serias ni mucho menos procesos que permitan identificar claramente a los responsables de estos hechos. Este ataque no sólo ha alcanzado a organizaciones nacionales sino también a organizaciones internacionales que realizan trabajo de defensa y promoción de derechos humanos y de desarrollo.

Una situación altamente preocupante ha sido la rearticulación de las Patrullas de Autodefensa que se han constituido en un grupo desestabilizador y generador de conflictividad. Esta situación se ve agravada por la evidente manipulación de estos grupos por parte de ex militares y partidos políticos. Es de lamentar la actitud del gobierno actual que ha alentado la rearticulación de estas estructuras al promover el pago por concepto de servicios prestados a la patria. Las organizaciones de derechos humanos han activado recursos de inconstitucionalidad ante las leyes aprobadas por el Congreso de la Repúbli-

[134] Entrevista a Patricia de Chea, directora de Presidios. Diario Siglo XXI, 21/09/04. Pág. 8.

[135] Al respecto María Eugenia Solís opina que: "El DPP actualmente sobrevive a puros préstamos y donaciones, esto es inaudito. Es decir que para una persona sin recursos la única opción que le queda es hacer uso de este sistema engorroso y tardío, mientras que si se tienen recursos la justicia es mucho más próxima." Entrevista Eugenia Solís. Fundación Mack, 19/08/04.

ca, lo cual les ha valido amenazas de estos grupos. A pesar de que se ha declarado inconstitucional dicho pago, tanto el gobierno como los partidos políticos insisten en promover iniciativas para favorecer a estos grupos.

La no aprobación de la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad –CICIACS– y los obstáculos para la instalación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACDH–, han puesto en evidencia, una ves más, el poder no sólo de las mafias sino la cooptación de la institucionalidad del Estado guatemalteco (sistema de justicia, organismo ejecutivo, Congreso de la República y Corte de Constitucionalidad), además evidenció un entramado perverso al servicio de estos poderes en el que participan diferentes "personajes" (académicos, políticos, abogados, seudo periodistas, abogados, militares, jueces, fiscales, funcionarios de estado, magistrados etcétera).

En ambos casos el gobierno ha querido confundir a la Comunidad Internacional con un discurso a favor de ambas instituciones, pero en la práctica es evidente que existe una oposición sistemática a tales iniciativas, las propuestas alternativas que han presentado son intrascendentes y no reflejan una real voluntad de combatir los CIACS ni mucho menos de fortalecer los derechos humanos en el país.

La situación más preocupante es el fortalecimiento de los CIACS y su impune funcionamiento en el país. Casos recientes como el de la Finca Nueva Linda, el de las escuchas telefónicas en el INGUAT, el del Coronel Cerna y de los ataques contra defensores, son solo una muestra de la capacidad logística y operativa de estas estructuras y de la incapacidad o no voluntad de desarticularlas por parte del Estado.

El 31 de diciembre del 2004 cerró oficialmente su presencia en el país la Misión de Naciones Unidas para Guatemala –MINUGUA–. La misión, en sus últimos informes, fue muy clara y contundente en señalar las tareas pendientes de cumplir en relación a la paz y principalmente en materia de Derechos Humanos. Fundamentalmente prioriza el fortalecimiento de la Procuraduría de Derechos Humanos como institución encargada de velar por su plena vigencia y respeto en el país. Sin embargo, la PDH no sólo ha sido atacada por diferentes funcionarios de gobierno sino sistemáticamente debilitada a través de asignaciones bajas en su presupuesto. La PDH cuenta con un presupuesto similar al asignado para la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente –SOSEP–.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Siguen pendientes las transformaciones del Estado exigidas por los Acuerdos de Paz como requisito para una Paz Firme y Duradera no obstante de que con su vigencia se hayan abierto espacios políticos propiciadores de condiciones para el juego democrático hasta entonces desconocidas. Las organizaciones populares, sin representación política y debilitadas por más de 40 años de regímenes autoritarios y represivos, no han logrado imponer su peso como actor privilegiado reclamante de los compromisos adquiridos por la parte gubernamental. Desde la firma de los Acuerdos se han alternado 3 gobiernos representantes de los poderes fácticos históricos, el empresarial y el militar, cuya adhesión a estos no pasa de niveles declarativos, negados tempranamente por su oposición a las reformas constitucionales. En consecuencia, los mecanismos de participación y concertación no han sido instalados o son desnaturalizados y burlados y probablemente lo sigan siendo mientras no se logre la articulación del movimiento popular.

2. El Estado guatemalteco no está organizado para procurar el bienestar de la población sino que instrumento al servicio de clases dominantes y trofeo de conquista de fuerzas exclusivas que luchan por su control; tal ha quedado patentizado en el último acto electoral y el primer año del nuevo gobierno. La asunción de la coalición GANA sólo ha significado la restauración de un poder empresarial fraccionado, sin planes coherentes, sin propuestas innovadoras, cuyos sectores buscan cada cual a su manera la mejor forma de sobrevivir, manejando el aparato estatal de forma de adaptar su rol subalterno, como empresarios y como Nación, a los desafíos de una economía globalizada.

3. Para las clases populares es imperioso procurar el fortalecimiento del Estado como ente organizador de esfuerzos para el logro de más elevados niveles de producción, regulador del uso de los bienes producidos y redistribuidor de las cargas con criterios de equidad y justicia**.** También el fortalecimiento de sus instituciones de forma que cumplan con eficiencia las funciones para las que fueron creadas. Es preciso un Estado que juegue un papel fundamental en la dirección del proceso de desarrollo económico y social, al servicio de la población y no en función únicamente de las élites políticas y económicas. El Estado debe promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país, de manera que con el esfuerzo conjunto de la sociedad asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los satisfactores sociales y la justicia social.

4. Es importante avanzar en el fortalecimiento de los gobiernos locales, mediante un proceso de descentralización de manera efectiva y real, erradicando las prácticas autoritarias de los gobernadores y los coordinadores regionales. Es imperante que el actual gobierno cumpla con su mandato constitucional convocando al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, instalando los Acuerdos de Paz como agenda política del Sistema de Desarrollo Urbano y Rural, fortaleciendo la participación ciudadana como pilar de la democracia.

a. Política económica y fiscal

5. El crecimiento económico, condición básica para la estabilidad y meta de los Acuerdos de Paz, se encuentra muy distante del 6% allí estipulado, que aparece inalcanzable en las actuales condiciones de subordinación incondicional a reglas trasnacionales y la ausencia de planes para la reactivación económica y la superación de la productividad nacional. En la actualidad, al agotamiento del modelo agro exportador se suma una desprotección de la producción nacional agravada por políticas de creciente apertura comercial. Por otra parte, la ausencia de auténticas políticas de fomento y protección social y la mínima disposición del capital nacional para invertir en actividades productivas dentro del país no sólo limitan las alternativas de competitividad e inserción a la economía globalizada sino que inhiben el desarrollo de un mercado interno, apenas sostenido por el flujo de remesas familiares. De allí que la única alternativa que se nos plantee sea la inversión foránea y la incorporación subordinada del ahorro nacional a circuitos comerciales cuyas ganancias no se derramarán en este país.

6. La principal deficiencia fiscal es la insolvencia del Estado para cumplir con las mínimas demandas sociales, el fortalecimiento de sus instituciones y la promoción del desarrollo económico. Debe ser superada la negativa empresarial a contribuir adecuadamente al desarrollo socioeconómico a través de la reforma integral del sistema tributario bajo principios de equidad, progresividad y justicia social. Urge retomar el Pacto Fiscal y el impulso de una política fiscal que permitir al Estado, promover, orientar y proteger la producción nacional, propiciar una equitativa distribución primaria del ingreso nacional y contribuir por medio del gasto social, a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos. La carga tributaria debe elevarse, como exigen los Acuerdos de Paz, a no menos del 12% del PIB.

7. "La política fiscal (ingresos y gastos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo, la equidad y la justicia social. Es decir, la política fiscal debe constituirse en el mecanismo redistributivo del ingreso, generador de empleo, activador de la inversión, satisfactor de las necesidades básicas; en el instrumento financiero de la descentralización administrativa y del fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local; en el instrumento que permita incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca". **El COS propone en materia fiscal y tributaria**:

   a. La instalación inmediata de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, integrada con criterios de representatividad y capacidad técnica, dominio de la problemática fiscal y de los acuerdos del Pacto, y con equilibrio (Gobierno, partidos políticos, empresarios y organizaciones sociales), para la discusión de la política fiscal.

   b. Frenar el endeudamiento público y el déficit fiscal por la vía tributaria

   c. La instauración de un IETAAP, con tasa igual o mayor al IEMA anterior.

   d. Eliminar las exenciones de tributación directa a las maquilas como establecen los acuerdos con la Organización Mundial del Comercio (OMC).

   e. La creación por Ley del ente integrado de combate al contrabando y la evasión; y

f. Cambiar el régimen de devolución de IVA a los exportadores por uno de entrega de constancias de retención (lo cual no genera costos financieros para las empresas exportadoras y evita la posibilidad de fraudes fiscales). Estas constancias de retención serán consolidadas por el exportador en su declaración jurada mensual del IVA.

8. Es evidente que la vía del mercado de tierras, el arrendamiento de tierras y los programas de emergencia alimentaria, son insuficientes y no resuelven la situación de hambre y pobreza en el campo. No obstante, el gobierno persiste en esta ruta para resolver la crisis agraria, con el agravante de la falta de recursos. **Urge el impulso de una verdadera política de desarrollo rural y acceso a la tierra incluyendo** aspectos como el fortalecimiento del Fondo de Tierras, la expropiación de las Tierras de la Franja Transversal del Norte y del Petén (adjudicadas de manera anómala a militares y políticos de la época), la aprobación de la Ley de Catastro, la modernización del registro de la propiedad, el impulso de la Jurisdicción Agraria y Ambiental en el Organismo Judicial y del Código Agrario y Ambiental, así como la ampliación de los programas de crédito, asistencia técnica, capacitación e inversiones en infraestructura física y productiva para el desarrollo rural.

9. El nivel de gasto social no responde a los requerimientos de los Acuerdos de Paz ni a la urgente necesidad de cerrar las brechas del desarrollo que separan a Guatemala de los países de la región latinoamericana. Si bien parcialmente han sido alcanzadas algunas metas de gasto correspondientes al año 2000, éstas deben ser revisadas al alza y recalendarizadas en correspondencia con el crecimiento económico postergado y a medida que, a través de un nuevo Pacto Fiscal, se logren mejores ingresos que permitan alcanzar una carga fiscal del 12% del PIB. El gasto y la inversión social que se realice en salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social debe situarse, en no menos del 8% del PIB.

10. Reestructurar el presupuesto 2006 en beneficio del gasto social; priorizando a los sectores más necesitados y las áreas del país más desprovistas. Mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas, mediante una verdadera descentralización y la promoción de las funciones de fiscalización y auditoria social. La política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico, para lo cual requiere de una política de gasto público enmarcada en los siguientes principios básicos:

- Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización;
- Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos de paz;
- El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos;
- La ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización;
- Reducir significativamente el gasto militar y reasignarlo al gasto social; y

- En materia de seguridad social el Estado, debe comprometerse a dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales como tercer pilar del sistema.

b. Políticas sociales

11. Pasados 8 años desde la firma de los Acuerdos de Paz nada se ha avanzado en la constitución de un sistema nacional coordinado de salud y quedan aún amplios sectores de población sin acceso a servicios. La reforma puesta en marcha en 1997, violatoria del espíritu de los Acuerdos de Paz, no es más que un atajo para reducir la responsabilidad del Estado sobre la prestación y el financiamiento de los servicios de salud, que tiene como consecuencia la perpetuación de inequidades y el desamparo de la población de escasos recursos. Debe procederse a dar cumplimiento al compromiso de realizar una profunda evaluación del Sistema Integral de Salud –SIAS– en todos sus niveles y abrir un amplio debate en el seno de la sociedad que culmine con una Ley General de Salud.

12. La reforma educativa corre el peligro de limitarse a un retoque superficial de formas que no apunten a las profundas transformaciones sociales que el país requiere si, a la par de una reforma curricular, el Estado no se compromete a dedicarle el suficiente apoyo financiero y logístico para recuperar los dos factores clave de la ecuación: los educandos y los docentes. Los magros resultados no son causados por incapacidad de unos o desidia de los otros sino consecuencia de la concentración material y la exclusión social que caracteriza a Guatemala y no es momento para ensayar experiencias privatizadoras y de flexibilización laboral que, en todos los casos, se han demostrado contraproducentes para las necesidades de las grandes mayorías. Es imperioso llevar a cabo una profunda evaluación del PRONADE para, en último término, resolver la dicotomía existente dentro del sistema educativo. Cualquiera sean sus resultados, parece obvio que es imprescindible proceder a la superación y la dignificación de la función docente.

13. Aunque, si bien en plazos de tiempo relativamente cortos, la estabilidad del IGSS no peligra, sus limitaciones en cobertura y prestaciones y la inexistencia de programas públicos de protección social definen el estado de desarrollo rudimentario en que se encuentra el sistema de seguridad social en Guatemala, por ello inhabilitado para actuar como medio de compensación económica y de estabilidad social y política. Al tiempo de dar cumplimiento con el compromiso de revisar la amplitud, eficiencia y sostenibilidad de los programas del IGSS, que debe abrirse a la inspección amplia de la sociedad, corresponde a los sectores organizados formular propuestas para ampliar su cobertura, proponer las correcciones que se entiendan necesarias y, sobre todo, presionar a los poderes públicos para lograr un mayor compromiso del Estado en el establecimiento de un verdadero sistema de seguridad social.

14. El núcleo duro del sistema anti laboral que tiende a perpetuar el sometimiento de la fuerza de trabajo a las condiciones de explotación y exclusión social que originaron el conflicto armado persiste inmutable. Los escasos avances logrados por presiones externas demuestran ser frágiles e inestables. A la flexibilización de hecho resultante de la inobservancia de la legislación vigente, la prepotencia y la impunidad, hoy se

suma la presión para desregular las normas de la fijación del salario mínimo. Más allá de que la expulsión de una parte valiosa de la fuerza de trabajo pueda actuar como mecanismo descompresor, a las organizaciones laborales corresponde actuar en búsqueda de los cambios necesarios, la modernización de las relaciones obrero patronales, que prevengan un nuevo estallido social.

15. En el marco de la nueva política de vivienda se abren nuevos horizontes para la conciliación del interés social con la economía de mercado. Para ello es necesaria una firme voluntad política del gobierno en la asignación sostenida de fondos suficientes y la coordinación de las diversas entidades públicas a involucrar, además de abrir espacios a la fiscalización por parte de las organizaciones representativas de los demandantes.

c. Derechos de los Pueblos Indígenas

16. El crónico rezago de los compromisos referidos a la identidad y derechos de los Pueblos Indígenas se ha visto agravado por la indiferencia, cuando no la oposición expresa o implícita, del actual gobierno para el tratamiento de las temáticas de la discriminación étnica, la exclusión económica y social de los pueblos indígenas presentes en la centralización del gasto público, las condiciones de acceso a la justicia y los medios de comunicación y las políticas sociales, entre otras.

17. La existencia formal de marcos políticos y jurídicos que reconocen la participación en la toma de decisiones, así como la inclusión de funcionarios indígenas en algunos espacios de la administración pública no ha garantizado que efectivamente exista voluntad política de implementar acciones que transformen la realidad de los pueblos indígenas. Hay un vacío de acciones políticas, administrativas y de apoyo financiero para cumplir con los fines y objetivos de esa institucionalidad y de las leyes aprobadas.

18. El Organismo Legislativo debe proceder a aceptar la jurisdicción del comité de la Convención Contra Todas las Formas de Discriminación Racial incluido en el artículo 14 inciso a, de dicha convención. Este comité coadyuvará a vincular los casos guatemaltecos de discriminación al sistema de las Naciones Unidas, el cual no se ha adoptado desde hace 14 años por Guatemala.

19. Los partidos políticos continúan con sus prácticas clientelistas, elitistas y excluyentes, y no avanzan en sus procesos democratizadores internos, que con actitudes y prácticas propician la exclusión y marginación de los Pueblos Indígenas en distintos niveles de participación.

d. Seguridad, Justicia y Derechos Humanos

20. Reformas al sistema policial

El sistema policial para combatir la delincuencia ha evidenciado una serie de problemas, por ello es importante, introducir reformas al sistema y reforzar los cuerpos policiales. Algunas propuestas que deben implementarse son:

a) Reforma legislativa de la Ley de la Policía Nacional Civil. Adecuar y actualizar la reforma policial a partir de las propuestas consensuadas con sociedad civil. Es prioritario que el Congreso de la República apruebe las reformas a la Ley de la PNC.

b) Aumento del presupuesto de inversión y funcionamiento de la PNC. El tema de fortalecimiento de la PNC pasa forzosamente por un incremento al presupuesto de inversión y funcionamiento de la institución; esto permitiría no sólo incrementar el personal, sino también redimensionar el despliegue territorial, la cobertura efectiva de acción y patrullajes así como invertir en equipamiento vehicular y de radiocomunicaciones y mejorar la logística de funcionamiento.

c) Crear planes estratégicos que permitan superar el carácter reactivo de la policía para que se adelante a los hechos y prevenga escenarios posibles.

d) Profesionalizar a la policía poniendo en marcha programas de entrenamiento y capacitación a oficiales de policía en técnicas específicas para prevenir el secuestro, tráfico de drogas, y la formación de grupos especiales para reducir los asaltos callejeros;

e) Fortalecimiento de la Academia de la Policía Nacional Civil. Es importante que se fortalezca financieramente la Academia, así también mejorar el personal docente y de capacitación, impulsar una readecuación curricular, mejorar los procesos de ingreso y selección así como las pruebas de examen, incrementar el tiempo y la calidad de las practicas policiales.

f) Reducir las variadas funciones de la policía, privilegiando las de control por sobre las administrativas. En la actualidad la PNC pierde muchos recursos en el desarrollo de diversas actividades que pudiesen ser trasladadas a otras dependencias.

g) Aumentar el número real de efectivos. Actualmente existe un promedio de un policía por cada 1500 habitantes, lo cual restringen las posibilidades de una cobertura territorial efectiva. Es importante el incremento de efectivos de la PNC a los 40,000 efectivos.

h) Fortalecimiento de la capacidad de investigación. La capacidad de respuesta en este rubro es deficitaria, no sólo en cuanto al número de agentes sino a la preparación y recursos, por lo que es indispensable su fortalecimiento.

i) Fortalecimiento de la Oficina de Atención a la Víctima, la de Derechos Humanos y Mujer. Estas tres oficinas han desarrollado un papel importante, cada una en su específicidad, sin embargo cuentan con muy poco apoyo de parte de las autoridades del Ministerio de Gobernación y de la PNC.

j) Reforzar la acción de organismos de control del sistema policial, apoyando la realización de juicios a policías involucrados en actividades ilícitas, y aclarando las denuncias de prácticas como la tortura o apremios ilegítimos por parte de policías. Así mismo debe iniciarse la aplicación del nuevo reglamento disciplinario y la agilización de expedientes. En ésta misma área debe fortalecerse el funcionamiento de los Tribunales disciplinarios (TD) y la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP).

k) ***Creación de una Inspección General.*** MINUGUA recomendó la creación de una Inspectoría General que controle todos los aspectos disciplinarios, administrativos y de operaciones de la PNC y proponga soluciones para mejorarlos.

l) ***Coordinación interinstitucional.*** Un aspecto fundamental es la coordinación interinstitucional entre las diferentes dependencias del Estado relacionadas con la seguridad y la justicia. Es necesario un nuevo marco de reracionamiento entre el Ministerio Público y la PNC ya que actualmente esta no sólo es débil sino afecta el proceso de investigación.

21. Reconversión militar

Un grave retroceso en materia de acuerdos de paz, ha sido la ejecución presupuestaria del Ministerio de la Defensa Nacional durante los años 2000-2004, en detrimento del gasto social.

Se considera un avance importante la desmovilización de efectivos del ejército; sin embargo es necesario que se profundice en la transformación doctrinaria y estructural dirigida hacia la modernización y profesionalización, incluyendo el tamaño adecuado de la institución en relación con sus funciones y los recursos y prioridades del país.

Es importante, que se avance en la readecuación del sistema educativo y de los manuales de entrenamiento militar. Debe avanzarse en la delimitación de las funciones de la inteligencia militar y combatirse la inteligencia privada que se esta haciendo de manera ilegal.

22. Reformas judiciales

Acelerar el proceso de reforma y fortalecimiento del sistema de justicia guatemaltecos, encaminados a hacer efectiva y oportuna la aplicación de la ley. Los logros en esta materia resultan cruciales para reducir la impunidad de gran parte de los delitos, fortalecer la capacidad del sistema en el control y sanción de los delitos y generar entre la población mayor seguridad y confianza en la institucionalidad vigente. Aunque existe un proceso de reforma, éste camina muy lento y no cuenta con los recursos necesarios para su desarrollo.

Uno de los aspectos fundamentales en las reformas al sistema de justicia es garantizar el acceso a los pueblos indígenas, ya que es la población con menos posibilidades de acceso.

23. Fortalecimiento del Ministerio Público

Toda política de seguridad ciudadana pasa forzosamente por el fortalecimiento del ente encargado de la investigación y la acusación penal. Para esto es necesario depurar administrativamente el MP ya que es bien sabido el funcionamiento de estructuras ligadas a las mafias y al poder oculto dentro de esta institución. Es importante dotarles de mayor recurso económico y de programas de capacitación.

24. Fortalecimiento de la Defensa Pública

Esta institución ha venido desarrollando un trabajo aceptable, sin embargo ha encontrado limitaciones fundamentalmente en el tema presupuestario, por lo que es

importante dotarle de mayores recursos y una decisión idónea de la persona que asuma el cargo.

25. Reformas en el sistema penitenciario

El sistema penitenciario guatemalteco se caracteriza por una serie de deficiencias que deben modificarse. El control que ejercen mafias sobre el sistema y los centros de reclusión hace imposible un funcionamiento adecuado de los mismos. Factores como el hacinamiento, la separación débil entre los detenidos por delitos menores y delitos graves y el alto porcentaje de reos sin condena hacen imprescindible aplicar reformas al sistema penitenciario. Para eso es importante la aprobación de la ley de reforma al sistema penitenciario.

26. Creación de mecanismos para ejercer una Justicia Alternativa

Guatemala posee un sistema alternativo de justicia basado en la cosmovisión maya al cual no se le ha dado la importancia ni el apoyo necesario. Los programas de justicia cercana a la ciudadanía basados en la resolución pacífica de los conflictos, pueden ser una manera expedita y oportuna de resolver muchos delitos menores.

27. Reformas Legislativas

Existe una agenda relativa a la seguridad ciudadana, Justicia y Derechos Humanos pendiente de aprobación por parte del organismo legislativo siendo esta:

I. Ley de disolución del DECAM y creación del DIGECAM

II. Ley de reforma a la Policía Nacional Civil

III. Ley de empresas privadas de seguridad

IV. Ley de control de Armas y Municiones

V. Ley de reforma del Sistema Penitenciario

VI. Ley de reformas al Código Penal

VII. Ley de reformas al Código Procesal Penal

VIII. Ley del Sistema Nacional de Inteligencia

IX. Ley del Consejo Asesor de Seguridad (CAS)

X. Ley de la Comisión legislativa de Supervisión de los Organismos de Inteligencia

XI. Ley de Orden Público

XII. Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil

El contenido de estas leyes debe ser el que ha sido propuesto y consensuado con diferentes instituciones y organizaciones de la sociedad civil y no el que han planteado en algunos casos algunas bancadas del congreso, los cuales son muy débiles o trastocan el espíritu de las leyes que se impulsan.

BIBLIOGRAFÍA

ARÉVALO DE LEÓN BERNARDO. "Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Documentos finales". Tomo I. FLACSO/WSP/IGEDEP. Guatemala, 2002.

BANCO MUNDIAL. "La pobreza en Guatemala", 2003.

BID. "Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud".

BID. "Programa sectorial de salud". Guatemala, mimeo, 1993.

BRACKELAIRE, VICENTE.
"Fondo indígena. Balance y perspectivas de la cooperación con los pueblos indígenas en América Latina". 2002.

CIEN. "Monitoreo de los CDUR". Guatemala, 2003.

CNSAFJ: La justicia laboral: un desafío para Guatemala, 2003.

COALICIÓN PARA LA CICIACS.
"Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad". Guatemala, 2004.

COLECTIVO DE ORGANIZACIONES SOCIALES –COS–.
"Otra Guatemala es posible" Guatemala, 3 de octubre del 2004.

COLECTIVO DE ORGANIZACIONES SOCIALES –COS–. "Análisis y Posición Presupuesto 2005". Guatemala, noviembre 2004.

COLECTIVO DE ORGANIZACIONES SOCIALES –COS–.
"Presupuesto 2005: Una oscura negociación entre gobierno y genocidas. Guatemala, noviembre 2004.

COMISIÓN DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO PARA LA LEGALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.
"Nuestro Derecho a la tierra". Año 1, numero 1, Guatemala, enero-abril 2004.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL SEGUIMIENTO Y APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA –CNSAFJ–.
Revista Justicia Laboral. No.1, enero-junio 2004.

CONSEJO DE INSTITUCIONES DE DESARROLLO –COINDE–.
"Acuerdos de Paz. Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas". Guatemala, abril 1997.

CONSEJO DE ORGANIZACIONES MAYAS DE GUATEMALA –COMG–."Cumplimiento del convenio 169 en Guatemala". Guatemala, junio 2004.

COODESC. "Informe de cumplimiento del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala". 2004.

CONGCOOP. "El tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América y Centroamérica y su Impacto en la Economía Campesina". Guatemala, 2003.

DURÁN-VALVERDE, F.
"Evaluación actuarial del Programa de Invalidez, Vejez y muerte del IGSS". Cuadernos del Desarrollo Humano, PNUD 2002.

FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA DE GUATEMALA –FODIGUA–. "Plan Estratégico de mediano plazo 2004 –2014". Guatemala, 2004.

FONDO DE TIERRAS, MINISTERIO DE AGRICULTURA.
"Reglamento de Administración y Funcionamiento del Fideicomiso de arrendamiento de tierras del programa especial para la producción y comercialización agropecuaria en apoyo a la población vulnerable". Sin fecha.

FONDO DE TIERRAS, MINISTERIO DE AGRICULTURA.
"Programa Especial para la producción y comercialización agropecuaria en apoyo a la población vulnerable". 2004.

FORO ECUMÉNICO. "Situación Nacional y Cumplimiento de Acuerdos de Paz". Guatemala, 2004.

FUNDACIÓN MYRNA MACK
"Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública". Guatemala, marzo del 2004.

FUNDACIÓN MYRNA MACK
"Reflexiones sobre la responsabilidad política en el ejercicio del poder". Guatemala, 1 de diciembre del 2004.

GTZ/EPOS (PAPS).
"Estudio de factibilidad para el establecimiento de centros de gestión de medicamentos en el marco de PROAM". Sin fecha.

IGSS. "Informes de Labores y Boletín estadístico". Guatemala, s/f.

INSTANCIA NACIONAL DE SALUD.
"Monitoreo del derecho a la salud". Guatemala, 2003.

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERÉTNICOS,
Universidad de San Carlos de Guatemala.
"Los desafíos de la Diversidad". No. 18, año 11, noviembre 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA,
IV Censo Nacional Agropecuario. Guatemala, 2003, tomo I.

LINDSEY BRINK, "Entendiendo la crisis cafetalera, ¿existen razones para quejarse?". Versión electrónica, Sin fecha.

LÓPEZ, JUANA. "Participación política de la mujer maya e incidencia en las políticas públicas". MOLOJ, julio 2001.

MATA, J.P. "Un proyecto sobre derechos de salud y educación". PRODESSA. Guatemala, 2001.

MICIVI. "Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos". Guatemala, 2004.

MINEDUC. "Informe anual de labores".

MINEDUC. "Plan Nacional de Educación 2004-2007". Versión preliminar.

MINFIN. "Informes de ejecución presupuestaria 1998 a 2003".

MINTRAB: Boletín estadístico.

MINUGUA. "ASERI, Informe sobre Desalojos". Enero-julio 2004.

MINUGUA. "Informe de Verificación Los pueblos indígenas de Guatemala: La superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz". Guatemala, 2001.

MINUGUA. "Proceso de Negociación de la Paz en Guatemala". Tomo I. Guatemala, 2000.

MINUGUA. "Informes de verificación". Edición temática, Tomo IV. Guatemala, julio 2002.

MINUGUA. "Situación Socioeconómica y Desarrollo Rural, Retomando el Camino: Tareas pendientes en la Construcción de la Paz". Publicado por la oficina de Información Pública de MINUGUA/2000, febrero 2004.

MINUGUA: "Acuerdos de Paz. Herramientas para el cambio". Enero 2004.

MINUGUA. Informe de verificación "La educación: una condición para la paz", abril 2002.

MINUGUA. "Informe de verificación sobre los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz". Guatemala, junio 2000.

MINUGUA "Situación Socioeconómica: visión a Futuro". Informe Final: Asesoría sobre Política Económica y Desarrollo Rural. Guatemala, 15 de noviembre del 2004.

MSPyAS: Plan Nacional de Salud 2004-2007.

MSPyAS: Plan sectorial de salud. Mimeo, abril 1994.

MSPyAS: Programa de Accesibilidad de Medicamentos (PROAM).

NÁJERA, R.E.
"La inversión pública y privada en la producción cultural en Guatemala". Cuadernos del Desarrollo Humano, PNUD 2002-3.

OIT/IPEC. "Informe del proyecto: Información y capacitación sobre trabajo infantil peligroso a inspectoras e inspectores". COVERCO.

OLOASCOAGA, DANIEL.
"Democracia en Guatemala, un modelo para armar (participación de mujeres, jóvenes e indígenas)". FLACSO. Guatemala, 2003.

OPS. "Estudio básico del sector salud". Mimeo, 1991.

OPS. "La salud en las Américas". 1998.

PNUD. "Informe de desarrollo humano 2002".

PNUD. "Una agenda para el desarrollo humano, 2003".

PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS, "Resolución sobre Nueva Linda". 12-10-2004.

PRODESSA, CONGCOOP, INS.
"Educación, salud y tierra: hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz". Guatemala, 2004.

SCHACKT, JON. Revista de Estudios interétnicos. Universidad de San Carlos de Guatemala. "De indígena a Maya. Identidades indígenas en Guatemala y Chiapas".

SECRETARIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.
Semanario Acción, "Síntesis de gestión gubernamental". Año 1, edición No 20. Guatemala, semana del 4 al 8 de octubre 2004.

SEBASTIÁN EDWARDS "Política Monetaria y estabilidad Macroeconómica en Guatemala". Guatemala, 24 noviembre 2004.

UNSITRAGUA. "Informe a OIT respecto a las causas, modalidades y violaciones a la libertad sindical en Guatemala". Mayo 2004

UNSITRAGUA.
"La desregulación y la flexibilización del derecho del trabajo: versiones de un esclavismo moderno". Guatemala, 2004.

UNSITRAGUA. "Memoria sobre los Convenios números 29, 81, 105, 129, 144, 154, 182 de la OIT". Guatemala, 2004.

UNSITRAGUA.
"Queja ante el CEACR de OIT en contra del Estado de Guatemala a través de la Presidencia de la República por violación de los convenios sobre métodos de fijación del salario mínimo". Guatemala, 2004.

UNSITRAGUA.
"Queja ante el CEACR de OIT en contra del Estado de Guatemala a través del MINTRAB por violación de los convenios sobre salario mínimo y trabajo forzoso". Guatemala, 2004.

Otra Guatemala es posible

Con el apoyo de:

PNUD Guatemala

NORAD
DIREKTORATET FOR UTVIKLINGSSAMARBEID
NORWEGIAN AGENCY FOR DEVELOPMENT COOPERATION

diakonia

fotografías y diseño: m. calanchina