



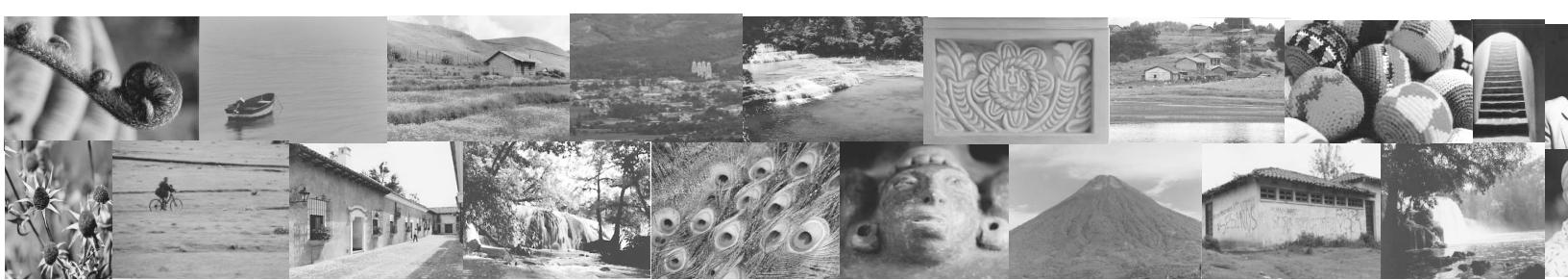
Universidad Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Gerencia Política
INGEP**



Desde el cerro...



El liderazgo en función política

El presente texto ha sido elaborado exclusivamente para los participantes del programa Liderazgo Joven para una Democracia en Construcción con el fin de facilitar su autoaprendizaje.

Ha sido editado, diseñado y diagramado por el Instituto de Gerencia Política (INGEP) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Guatemala 2004.

La producción e impresión del presente material se realizó con el apoyo financiero de la Instancia Interpartidaria Sueca.

Licda. Guillermina Herrera Peña
Rectora

Ing. Jaime Carrera
Vicerrector General

Rolando Alvarado S.J.
Vicerrector Académico

Arq. Carlos Haeussler
Vicerrector Administrativo

Lic. Estuardo Quan
Secretario General

Lic. Renzo Rosal
Decano Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dr. J. Fernando Valdez
Director del INGEP

Compiladora: Licda. Anabella Amado Alemán
Coordinación Académica: Licda. Anabella Amado Alemán
Coordinación Técnica: Lic. Ernesto Burgos Fetzer
Edición, diseño,
diagramación y fotografía: Lic. Ernesto Burgos Fetzer
Diseño y fotografía de portada: Lic. Ernesto Burgos Fetzer
Impresión: Serviprensa, S. A. Tel. 2232-5424



¿Quién con una luz se pierde?

El INGEP y el Programa de Liderazgo Joven para una democracia en construcción

v

Presentación vii

Calma piojo... ix

Desde el cerro 1

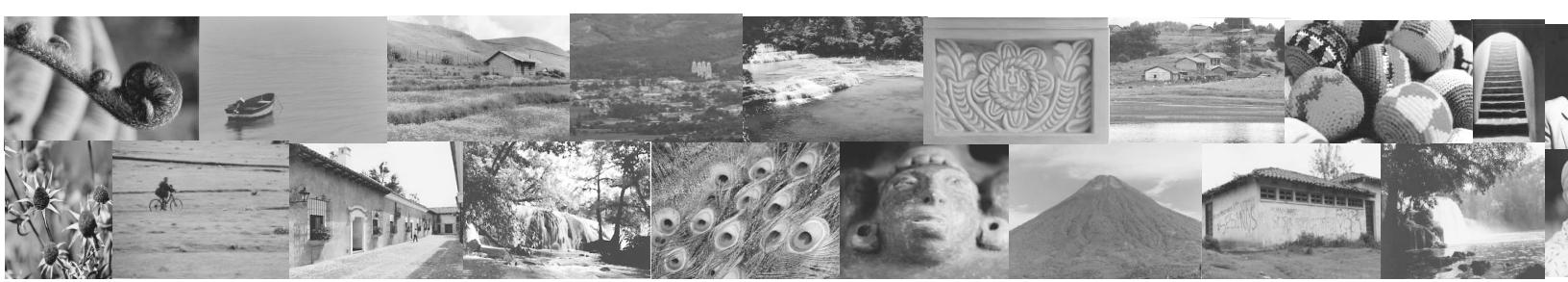
- Para ver de verdad 3
- La periodicidad 3
- Todo depende del cristal con que se vea 4
- ¿Cómo hacer un análisis de Coyuntura? 5
- Al agua patos y patas... 6
- ¿A quién le interesa hacer un análisis de coyuntura? 12
- Al agua patos y patas... 13

Los grandes desafíos de Guatemala 14

El Desarrollo Humano 14

A. Seguridad y Derechos Humanos 16

1. Seguridad 16
2. Los derechos humanos 17
- Al agua patos y patas... 18



B. La Crisis Económica **19**

C. La crisis de la función social pública **21**

- | | |
|---------------------|----|
| 1. Educación | 21 |
| 2. Salud | 23 |
| 3. Seguridad Social | 24 |

D. La debilidad del Estado **25**

- | | |
|---------------------------------|----|
| 1. El Estado de Derecho | 25 |
| 2. El Estado Democrático | 26 |
| 3. El Estado para el Desarrollo | 27 |
| 4. El Estado Multicultural | 28 |
| • Al agua patos y patas... | 29 |

Desde mi ventana **29**

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| • Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública. Fundación Mirna Mack. | 29 |
| • Guatemala: Evaluación del comportamiento de la Economía durante el primer semestre de 2004 y perspectivas para el segundo semestre. ASÍES. | 38 |
| • Al agua patos y patas... | 40 |

Al César, lo que es del César **41**



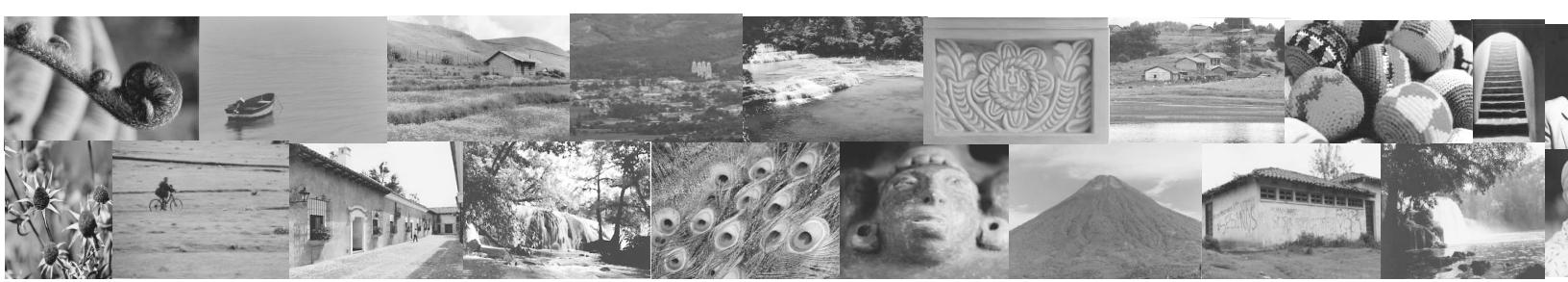
El INGEP y el Programa Liderazgo Joven para una Democracia en Construcción

El Instituto de Gerencia Política –INGEP- está adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Constituye una bisagra entre la teoría y la práctica, entre la vida académica y las necesidades de la vida política práctica.

A través del desarrollo de sus programas de formación y capacitación política de largo plazo, y la realización de investigaciones sociopolíticas, el INGEP tiene la misión de constituirse en un ente articulador entre la academia y la política práctica, de manera que la interacción entre ambas mejore la dinámica universitaria y se traduzca en un desempeño y una gestión política superiores.

Liderazgo joven para una democracia en construcción

Entre los programas que realiza el INGEP ocupa un lugar de primera línea el que tiene por nombre Liderazgo Joven para una Democracia en Construcción, cuyo objetivo general es contribuir con la creación de una masa crítica de jóvenes poseedores de sólidos valores democráticos, aptos para la vida intercultural, para tomar a su cargo responsabilidades sociales y políticas crecientes, y formados para encabezar progresivamente la



democratización e institucionalización de las organizaciones políticas de su medio, y en general para ir tomando los relevos en las responsabilidades para con el país, disminuyendo en alguna medida los índices de exclusión política.

Este programa, el más ambicioso en su género, ejecuta procesos de formación de por lo menos dos años, a miembros y dirigentes de los partidos políticos y otras organizaciones sociales en los ámbitos municipal, departamental y regional, para dotarlos de los conocimientos y herramientas para el ejercicio de un nuevo liderazgo democrático en el país, en dirección de contar para el próximo proceso electoral, con muchos más jóvenes, mujeres e indígenas en cargos de elección y posiciones de mando en sus organizaciones.

En esa perspectiva, después de un proceso de selección, alrededor de 500 estudiantes mayoritariamente indígenas y jóvenes, cursan un programa en los departamentos de Escuintla, Sacatepéquez, Chimaltenango, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango y Totonicapán, constituyéndose, en la Segunda Promoción que el Instituto lleva adelante.

Un esfuerzo de tal magnitud únicamente ha sido posible gracias a la conjunción de esfuerzos y de recursos entre la Universidad Rafael Landívar y la Instancia Interpartidaria Sueca, misma que reúne a seis de los siete partidos políticos de Suecia representativos de todo el abanico ideológico: Partido Socialdemócrata, Partido de los Verdes, Partido del Centro, Partido Demócratacristiano, Partido Liberal, Partido de la Izquierda. A través de dicha instancia el programa recibe apoyo financiero y un programa de intercambio de líderes de ambos países con el objeto de contrastar opiniones y experiencias, siendo responsabilidad exclusiva de la universidad el conjunto de la orientación temática, la preparación de materiales y el seguimiento académico.

EL INGEP pertenece al Consorcio Interamericano de Gerencia Política para Latinoamérica y al Grupo Especializado de Instituciones de Investigación y Formación Política (Guatemala).

J. Fernando Valdez



Presentación

El programa de formación Liderazgo Joven para una Democracia en Construcción, se desarrollará en tres niveles: Curso de Nivelación, Curso de Área Común y Curso de Especialización. El primero de ellos, tiene como objetivo introducir y equiparar en conocimientos y experiencias al participante, así como propiciar la interacción entre participantes de diferentes organizaciones políticas y sociales.

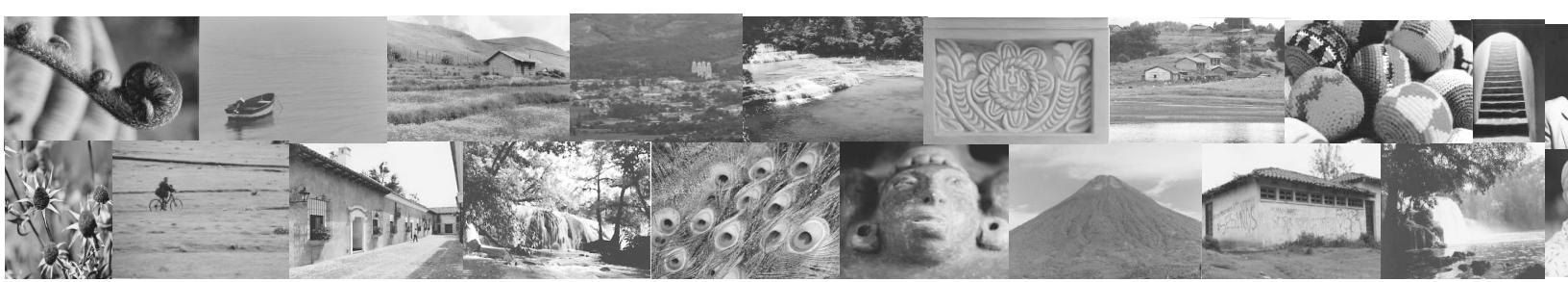
A lo largo de este primer curso se desarrollarán cuatro módulos: Liderazgo Político, Estudio de la Realidad de Guatemala, Análisis y Transformación de Conflictos e Introducción a la Ciencia Política.

En el módulo anterior se estudiaron las características de un buen líder o lideresa, de ellas se puede destacar la importancia de tener sólidos conocimientos y herramientas básicas para comprender los fenómenos económicos, políticos y sociales de su comunidad, departamento y de todo el país. Esto le permitirá analizar su realidad y a partir de ello plantearse soluciones acordes a la problemática detectada.

En el presente nivel del programa se partirá de conocer los principales problemas y desafíos que enfrenta el país, tomando como punto de referencia, los temas abordados en el primer capítulo del Informe de Desarrollo Humano 2003, preparado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Para luego, a partir de ello, analizar y comparar la problemática local.

El presente texto se divide en tres partes, la primera aporta elementos para el análisis de la realidad desde la metodología del análisis de coyuntura. La segunda, describe los desafíos que enfrenta el país en materia de: seguridad y derechos humanos, la crisis económica, la crisis de la función social pública y la debilidad del estado. Y la tercera contiene dos análisis de coyuntura elaborados por dos instituciones especializadas.

En esta primera parte se incluyen ejercicios de aplicación a partir de noticias de actualidad nacional y del análisis de dos publicaciones en los



que se realizan análisis de coyuntura por parte de dos organizaciones de reconocido prestigio. La idea en la que se fundamenta este trabajo es que los participantes estén en capacidad de aplicar estas herramientas para comprender y elaborar un diagnóstico de su realidad local o regional.

Nuestro país necesita de un liderazgo político renovado con amplios conocimientos y decidida voluntad para poder enfrentar la problemática de la realidad nacional. El fin último es elevar el desarrollo humano y la calidad de vida de cada vez más guatemaltecos y guatemaltecas que son, en última instancia, los sembradores de la semilla de una gran nación.

El enfoque del material les permitirá a las y los participantes iniciarse en el estudio de los principales problemas nacionales para apropiarse y aplicar los conceptos básicos y las cifras que fotografían la realidad de Guatemala.

Este material al igual que el anterior se elaboró mediante la selección cuidadosa de contenidos, experiencias de aprendizaje y tratamiento de la forma. Es por esto que se ha utilizado un lenguaje sencillo sin dejar de ser académico con el fin de facilitar su apropiación y aplicación a la vida diaria.

Todo material es producto de un esfuerzo aunado por ello agradecemos al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a la fundación Myrna Mack y a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), por su colaboración en el uso de sus materiales con fines educativos.

Anabella Amado Alemán.



Calma piojo...

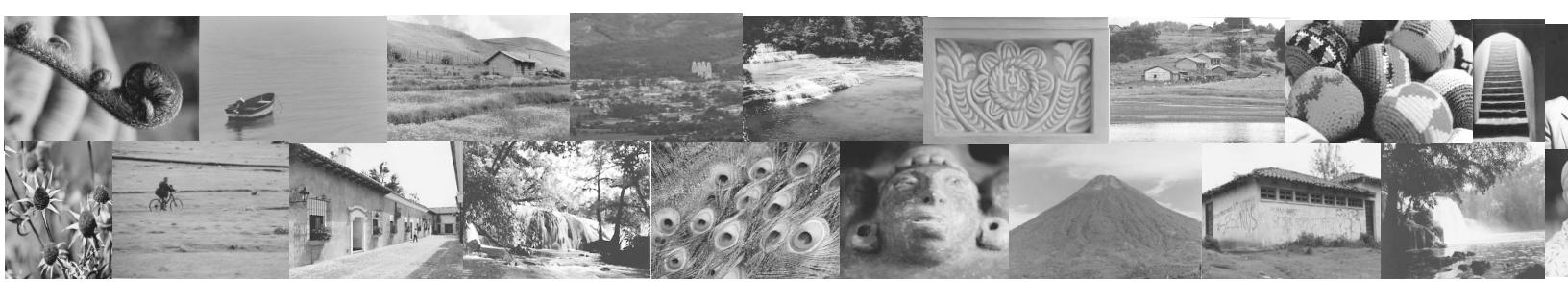
... que la noche es larga, me decía mi abuelita. Cuando veía que estaba ansioso o preocupado por cosas que no entendía o cuando veía que me "urgía" que llegáramos al río para pasar un buen rato o cuando había prometido llevarme a la feria.

Generalmente, cuando vamos a conocer nuevos lugares, el tiempo que dura el viaje de ida nos parece más largo o tenemos la sensación de que es más lejos de lo que creíamos. A pesar de esto, cuando emprendemos el viaje de regreso sentimos como que es más cerca o que nos tomó menos tiempo regresar, aunque en realidad no sea así. De la misma manera, cuando se nos presentan conocimientos nuevos, algunas veces, nos parecen difíciles o un poco complicados pero conforme los vamos entendiendo y poniendo práctica nos damos cuenta de que no es tan difícil. Algo parecido te puede pasar con el tema del Análisis de Coyuntura, pero no te preocupes conforme pase el tiempo y pongas en práctica lo aprendido todo te será más fácil.

El material que tienes en tus manos fue diseñado con el fin de servir de apoyo al proceso de aprendizaje de la metodología para el Análisis de Coyuntura. Por esta razón, no nos servirá únicamente para un módulo del curso de nivelación, lo retomaremos más adelante para seguir profundizando en su aplicación.

Debido a la importancia que tiene para las personas que como tú están relacionadas o que piensan involucrarse en política partidista o en instituciones de la sociedad civil, la temática que trabajamos te será de utilidad en todo el proceso de formación.

El contenido del material se divide en tres grandes partes. En la primera, platicamos y reflexionamos sobre las ideas y los pasos que sirven de base para que podamos elaborar un Análisis de Coyuntura. En la segunda parte, presentamos una adaptación del primer capítulo del Informe de Desarrollo Humano para Guatemala, publicado por el PNUD en el 2003.



Consideramos importante que tengas un contacto directo con la valiosa información que presenta este documento, con el fin de tener una visión general del estado en que se encontraba el país entre los años 1999 y 2002. Y finalmente, en la tercera parte, presentamos dos análisis de coyuntura, ambos fueron elaborados por instituciones de prestigio y con diferente enfoque. La razón de incluirlos es mostrarte cómo se presentan y qué contienen los análisis de coyuntura elaborados por especialistas en un momento determinado.

Los tres documentos: el Informe de Desarrollo Humano y los dos Análisis de Coyuntura, pierden actualidad conforme pasa el tiempo ya que nuestra realidad es cambiante y eso hace que la información ya no refleje nuestra realidad actual. Por esta razón, debes verlos como puntos de referencia muy valiosos para saber cuánto ha cambiado nuestra Guatemala.

En el desarrollo de los dos primeros talleres tendrás un primer contacto con el contenido y los pasos para elaborar un Análisis de Coyuntura; los ejemplos y ejercicios son parecidos a los que se presentan en el material. Todo eso te facilitará la comprensión y aplicación de los contenidos de este módulo y de su estudio en otros momentos que vendrán más adelante.

Ernesto Burgos Fetzar.

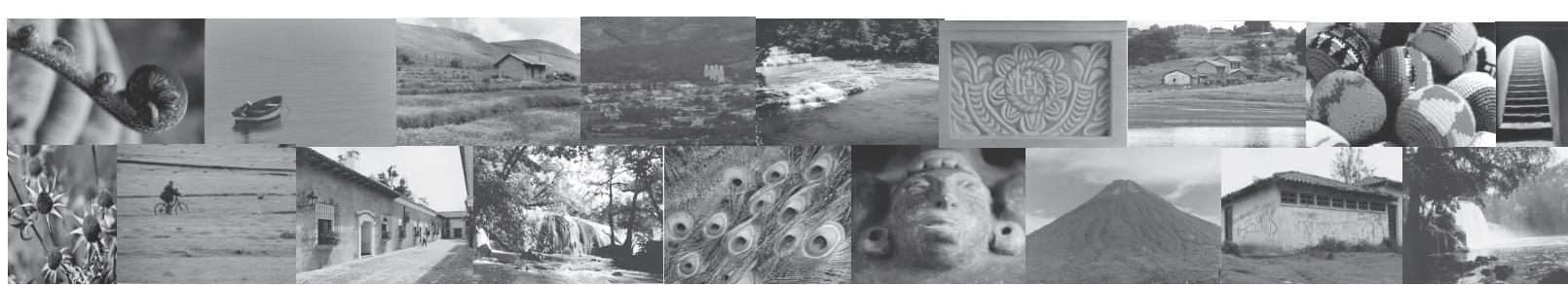


Desde el cerro

Cuando nos asomamos a nuestra ventana para ver lo que hay afuera, nos topamos con que no podemos poder ver más allá de lo que hay en la banqueta de enfrente. Por el contrario, cuando nos subimos a un cerro alto como el "de la Cruz" en Antigua, al "mirador" en Huehuetenango o el "Baúl" en Quetzaltenango nos permite ver hasta donde alcanza nuestra vista, podemos ver lo que tenemos frente a nosotros o incluso a los cuatro puntos cardinales. En el caso de la ventana nuestra visión es corta, limitada, mientras que la desde el cerro casi no tiene límites. Entonces si queremos o necesitamos distinguir las partes de un objeto o acontecimiento hasta el punto de saber cómo se nació y quienes tomaron parte (*esto es hacer un análisis*) lo mejor es tener una visión amplia como si estuviéramos parados en lo alto de un cerro y no una visión limitada como si viéramos por una ventana.



Antes de seguir es necesario que unifiquemos lo que entenderemos por **Análisis**. Análisis es mirar detenidamente un objeto o situación que deseamos estudiar para comprender cuales son sus partes, cómo está formada y la manera como funciona. Esto nos permitirá reconstruirla en la forma como realmente es o como debería ser (*forma teórica*).



En esta foto ¿qué ves? En el fondo hay un cielo medio nublado y abajo un cerro que no está cultivado y por donde pasa un camino. Después hay un cerco con alambre de púas y en la base hay sembrado henequén. También hay dos casas una con techo de teja y otra con techo de lámina galvanizada en frente de las casas podemos ver tres terraplenes en los que hay hierbas silvestres en flor de varios tipos y que empiezan a secarse. Con esta descripción cumplimos con identificar las partes de esta situación. También podemos decir que tanto el cerro como los terraplenes no están cultivados, que más de la mitad de la hierba está seca o se está secando y que todo esto se podría deber a dos situaciones. La primera es que como no ha llovido en mucho tiempo los pobladores no han sembrado y la segunda explicación es que los pobladores abandonaron la casa y terreno para ir a trabajar a otro lado. En este caso, nos permitió construir la forma como debería ser, pues no tenemos más datos que lo presentado en la fotografía.

Y por **Coyuntura** a cortar o tomar un pedazo o un momento que nos interesa de la toda la historia de una sociedad. En el ejemplo que hemos tratado el corte o momento que nos interesa fue cuando decidimos tomar la foto, ya que toma-

mos un pedazo de la historia de los pobladores de la casa y el terreno.

Dicho de otra manera, el **análisis de coyuntura** es, ver detenidamente un momento de la vida de una sociedad, lo podemos hacer del momento que estamos viviendo. Pero también podemos hacer un análisis de coyuntura sobre hechos (acontecimientos) que ya pasaron aunque sean de hace mucho tiempo. El análisis de coyuntura lo forman dos diagnósticos:

1. Debemos identificar a los diferentes actores para estimar cómo se relacionan entre sí y en qué posición se encuentran en el momento que nos interesa estudiar; a esto se llama correlación de fuerzas en el momento en que se da un acontecimiento dentro de todo lo que sucede en el país.
2. Una identificación de las acciones y las prácticas que son necesarias para influir en esa correlación de fuerzas. En este caso debemos calcular o estimar cuáles son las acciones necesarias para cambiar la relación actual entre las fuerzas.

Aunque generalmente los análisis de coyuntura se usan para realizar análisis a nivel nacional, también los podemos usar para hacer análisis locales: la región, el departamento, el municipio, un cantón o la comunidad. También los podemos hacer dentro de un proyecto que intenta transformar o mantener la estructura de una sociedad. En otras palabras, el modo como funciona hoy toda la sociedad ya sea justa o injusta.

Podemos decir que el análisis de coyuntura es un gran medio para saber más sobre la problemática social y para el planteamiento de opciones sociopolíticas.

Diagnóstico es recoger datos para estimar, apreciar o calcular la situación de diferentes tipos de problemas. Esto es como cuando vamos al médico y le respondemos la dicha pregunta ¿qué le anda pasando? Los datos que le damos como por ejemplo: el momento en que empezamos a sentir las molestias, el momento en que nos afecta más y si hemos hecho algo para curarnos.



También nos sirve para discutir y socializar lo que dice la teoría de los comportamientos

sociales que analizamos en un momento y acontecimiento determinado o coyuntura.

Para ver de verdad

Cuando dijimos lo que era coyuntura (*la definimos*) mencionamos que podía ser un **corte en el momento actual** del desarrollo de la vida de una sociedad (**totalidad social o estructura**). En otras palabras, analizamos un período específico de tiempo del desarrollo de la sociedad. Para algunos autores **coyuntura** significa:

Todos los hechos que forman un acontecimiento que se da en un momento determinado dentro de toda la historia de una sociedad.

El análisis de coyuntura depende del análisis estructural. Esto significa que:

1. Los **movimientos coyunturales** hay que entenderlos en la **dinámica del desarrollo de la sociedad**, la historia o la conforma-

ción de las bases que originaron y desarrollaron la sociedad.

2. En un momento concreto o coyuntura se dan contradicciones o intereses contrarios o **contradicciones** que es necesario ubicar.

Cuando **reconstruimos** los acontecimientos nos clarifica y nos permite imaginar la actitud histórica que toman los actores sociales como una **representación del movimiento de toda la sociedad**.

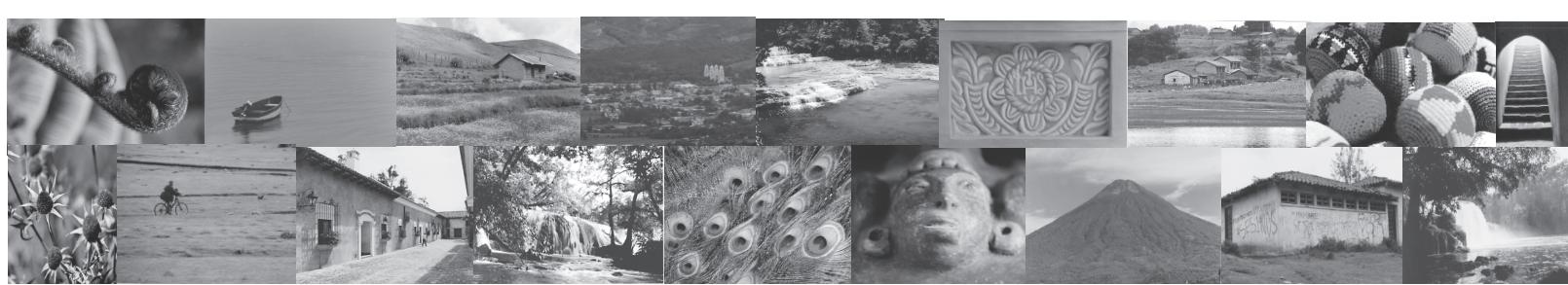
Dicho de otra manera, es la forma como actúan los sujetos dentro de un medio ambiente que ha sido condicionado por la realidad y por las posibilidades de actuar de varias maneras en el futuro.

La Periodicidad

Significa un momento, un pedazo o una fracción del tiempo en el que se da una situación o un hecho. Por lo tanto, el análisis de coyuntura es el análisis del presente y en el momento actual. Pero, debemos recordar que en el momento actual o presente **se entrecruzan**, el pasado y el futuro. Por ejemplo, si dices en tu casa, "me voy dentro de treinta minutos, por si alguien se quiere ir conmigo." Ahorita (en el presente), dices lo que harás en el futuro. Cuando ya pasaron los treinta minutos llega ese futuro, lo que dijiste ya es pasado. Como ves en el presente se cruzan pasado y futuro.

Recordemos que las personas hacen su propia historia, pero no la hacen por su libre voluntad

y en circunstancias elegidas por las personas. Sino que la hacen bajo aquellas circunstancias con las que se enfrentan directamente, las que existen en la actualidad y que han sido heredadas por el pasado. Por ejemplo, pensemos en dos niños uno que vive en una comunidad alejada en el área rural y otro que vive en una cabecera departamental. Cada uno construirá su historia de vida, pero lo hacen sin tener la libertad de elegir el entorno en el que nacieron. Entonces, construyen su historia de vida de acuerdo al lugar y los medios con los que cuentan y que han sido heredadas por el pasado de sus padres.



Todo depende del cristal con que se vea

Este dicho nos ilustra que la realidad es una pero que puede parecer diferente si el vidrio por el que la vemos está limpio o totalmente empañado. Si no queremos quedarnos con las apariencias que pueden distorsionar la realidad, necesitamos limpiarlo, hacer un análisis. Al principio nos pusimos de acuerdo sobre lo que es análisis pero ahora nos gustaría hacer un ejercicio, supongamos que tenemos frente a nosotros una bolsa de granola. Alguien nos pide que describamos lo que es, a simple vista, diríamos que contiene muchas cosas revueltas y que no podemos distinguirlas con claridad a primera vista.

Podríamos decir que la *bolsa de granola*, es un todo complejo, que aparece ser un revoltijo o un caos. Pero si la sacamos de la bolsa y la ponemos sobre la mesa, la podremos ver mejor. Y si la vamos desmenuzando y distinguiendo (analizando) qué contiene, podemos darnos cuenta de que en su estructura (*eso que llamamos granola*), hay pedazos de manía, almendra, coco, ajonjolí, pepitoria y trigo. Que pudo ser horneada con jugo de naranja y miel. Incluso si la probamos, nos daremos cuenta de que hay sabores contrarios y mezclados: dulce con salado, amargo con agrio, ácido con...

Pero si nos interesa hacerla, nos saldría más barato que comprarla, preguntaríamos por la receta para hacerla a nuestro gusto, para agregar o quitarle algunos ingredientes (construir o cambiar la estructura).

Por lo tanto, así como el *objeto* (*la granola*) la consideramos como una unidad formada por *diversos elementos* (manía, almendra, coco, ajonjolí, pepitoria y trigo). Las palabras (*conceptos*) de **totalidad** y **estructura** significan lo mismo. Por eso decimos que la **realidad** y la **sociedad** son una **totalidad compleja** con muchas dimensiones y elementos, como la *granola*.

La verdad es que nos enfrentamos a un **todo real** (objeto o acontecimiento) y primero lo vemos como un desbarajuste total (una totalidad caótica) sin comprenderlo. Luego con nuestro pensamiento crítico sepáramos las partes mediante el análisis (totalidad pensada) de los diferentes elementos. Recuerda diferenciar la **totalidad real** (la que existe fuera de nosotros) de la **totalidad pensada** (la que construimos en la mente).

Si lo vemos de esta forma, **analizar es**: superar las apariencias, mediante la separación, en el pensamiento (abstracción), de las cosas que componen un acontecimiento de estudio. Para hacer un análisis de coyuntura debemos dar tres pasos:

1. **Separar** en el pensamiento o teóricamente, las diversas fuerzas (partes o actores) que están en contradicción.
2. **Comprender** la articulación, o dicho de otra manera, la relación entre procesos. Es decir, detectar la unidad que se da entre la diversidad de elementos. Es mas, la mejor manera de entender a una parte del **todo** es en su relación con las otras partes.
3. **Hacer un balance de fuerzas** y explicarlo. Determinar cómo se enfrentan. Es la indagación de la **unidad** ya dada de la **diversidad** o análisis de la **correlación de fuerzas** existentes en determinado **momento**.
4. **Anticipar** (analizar posibles escenarios) **los posibles futuros** de la **totalidad social** (estructura social). Debemos suponer que se da una característica básica del proceso de conocimiento: la capacidad de ver con anticipación lo que puede pasar.

Esta manera de entender el **análisis** da por sentado que existe la **"totalidad concreta."**



Para reconstruir teóricamente un objeto real (conocimiento) necesitamos romper con las apariencias y llegar a las "conexiones internas y necesarias." Como lo que queremos conocer es la "*unidad de lo diverso*" necesitamos determinar:

1. ¿Cuáles son los elementos de la diversidad?
2. ¿Cómo están relacionados para que constituyan en unidad?

Lo que nos interesa estudiar debe ser visto como parte de la **totalidad compleja**, una totalidad rica, compuesta por diferentes elementos articulados entre sí.

La unidad en la diversidad, no significa que se diluyan las oposiciones o antagonismos; ni que todo elemento deba considerarse sólo como una pieza funcional o un todo que quiere estar equilibrado. Por ejemplo: cuando estamos vivos nuestro cuerpo está formado por miembros y aparatos que tienen una función y que se complementan con los otros órganos para que nuestro cuerpo funcione bien. Todos en su conjunto nos mantienen vivos y pelean contra los virus, las bacterias o contra algunos bichos que nos causan daño. Esto no significa

que algunos de ellos no vivan en nuestro cuerpo.

Si decimos que hay una **totalidad contradictoria** con diferentes niveles de oposición, desde el más simple hasta el más complejo, aceptamos la idea del "presente que contiene la posibilidad de un futuro" y la de capacidad de anticipar los posibles movimientos de la **totalidad**. Todos estos aspectos nos abren a otra forma de ver los hechos:

Como la totalidad tiene orígenes y movimiento e incluye diversas posibilidades de transformación, el análisis de coyuntura se encuentra en la identificación de las posibilidades.

Según las condiciones que existen en un momento dado, podemos adelantarnos mentalmente al movimiento y ver los posibles horizontes. Porque "*prever*" significa "*ver bien*" el pasado, el presente y el futuro porque son movimiento. Cuando decimos "*ver bien*" hacemos referencia a *identificar con exactitud los elementos fundamentales y permanentes del proceso.*

Ver al agua... página 6.

¿Cómo hacer un Análisis de Coyuntura?

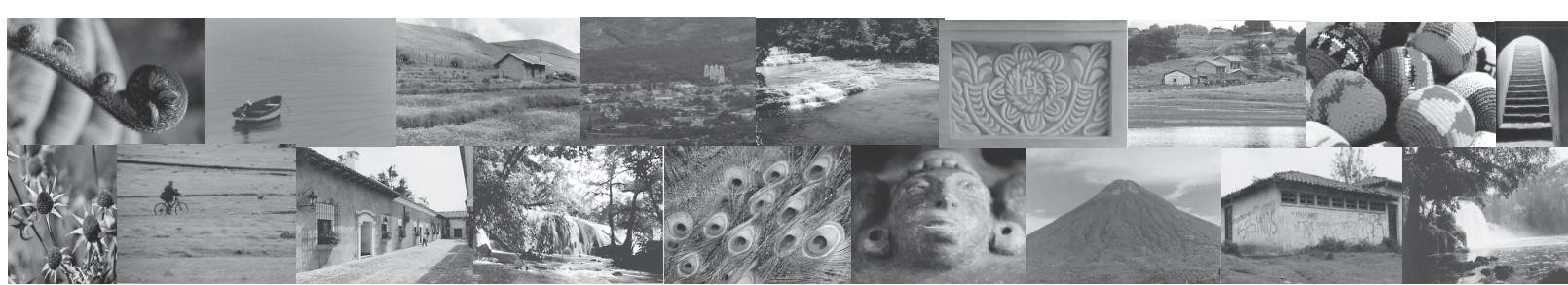
El análisis de la coyuntura es una tarea que puede parecer compleja y que es necesario que tengamos un conocimiento detallado de todos los elementos importantes y disponibles de una situación determinada. También es necesario que podamos percibir, comprender, descubrir sentidos, relaciones, tendencias y a partir de los datos y la información que se encuentra a la mano.

Para hacer un análisis de coyuntura es necesario que sepamos identificar las categorías con que debemos trabajar:

- a. acontecimientos
- b. escenarios
- c. actores
- d. relación de fuerzas
- e. articulación (*relación entre "estructura" y "coyuntura"*).

Cada una de estas categorías merece un tratamiento por separado, pero en conjunto ellas podrían ser estudiadas como elementos de la "representación de la vida" de una comunidad o de un país.

Sigue en la página 10.



Al agua patos y patas...

A continuación presentamos tres noticias de Prensa Libre con las cuales debes:

1. **Observar:** cada una de las fotografías, elige una de ellas y luego describe lo que ves o crees que sucede, según puedes ver.
2. **Analizar:** lee el artículo al que pertenece la fotografía e identifica (separa) cada uno de los actores que intervienen, entre otros: policías, pilotos, campesinos, estudiantes, partidos políticos, ejercito, trabajadores o estudiantes.
3. **Hacer un balance de fuerzas:** responde a las preguntas: ¿por qué sucedió? ¿Qué intereses representaba cada actor que intervino? ¿Qué demandaban y cuál fue su actuación? ¿En qué ámbito ubicás el problema: económico, político o social? ¿Quién salió beneficiado o perjudicado, por qué? ¿Entre quienes era principalmente el problema? ¿Cómo se resolvió o se podría resolver? Comenta las implicaciones de la violencia al no resolver, por la vía del diálogos, los conflictos.





Protesta campesina

Piden fondos para tierras; Gobierno dice que violaron pacto.

Por: Maite Garmendia, Martín Rodríguez P.



Frente al Congreso, campesinos de las organizaciones de Plataforma Agraria exigieron fondos para arrendamiento de tierras y el cumplimiento del Plan de atención social a la crisis del café.

La primera protesta campesina desde el 8 de junio recién pasado ha tensado las relaciones con el Gobierno, que señala que la Plataforma Agraria (PA) rompió el pacto entre ambas partes.

“El presidente (Óscar) Berger está muy molesto porque la PA rompió el pacto”, dijo Álvaro Aguilar, ministro de Agricultura, en conferencia de prensa, ayer.

Esa visión no la comparten representantes de los mil 500 campesinos que protestaron ayer frente al Congreso y la Casa Presidencial, y hace dos días en la sede del Ministerio de Agricultura.

“El acuerdo alcanzado fue no protestar en tres meses por los temas tratados ese día — desalojos, TLC e impuestos—. Esta manifestación es por el incumplimiento del Plan de atención social a la crisis del café”, indicó Úrsula Roldán, de la PA.

El Plan fue aprobado en febrero de 2003 y contempla, entre otros aspectos, la entrega de fondos para arrendamiento de tierras.

Los campesinos esperan que el Gobierno les asigne los Q104 millones que Berger prometió en mayo recién pasado.

Aguilar asegura que abogados de la cartera de Agricultura determinaron que el Plan es ilegal, por lo que pedirán que sea derogado.

Protestas, mañana

Los campesinos no fueron recibidos por autoridades del Gobierno, por lo que advirtieron que no regresarán a la provincia y decidirán si adoptan medidas más fuertes hoy.

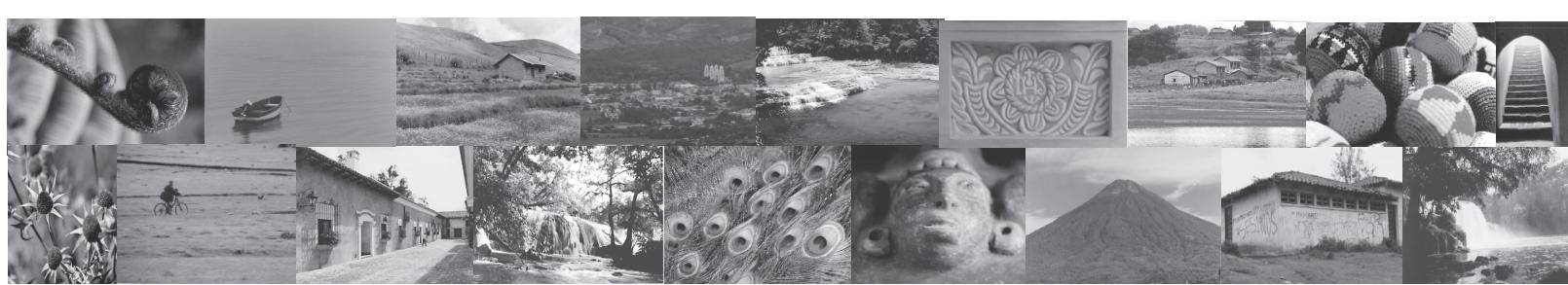
Uno de los diputados que recibió a los campesinos en el Congreso, Alfredo de León, de la ANN, señaló que está fuera de lugar que el ministro diga que el Plan es ilegal.

Síntesis: El acuerdo

El compromiso firmado el 8 de junio recién pasado dice:

“Durante 90 días no se realizará manifestación que tenga relación con los compromisos adquiridos por parte del Estado”. Los acuerdos fueron sobre desalojos, TLC e impuestos.

Fuente: Prensa Libre del 4 de agosto del 2004.



Invasores se arman

Ocuparon finca por desaparición de uno de sus líderes
Por Francisco Revolorio y Nery Morales.



Con morteros exigen la aparición de Héctor René Reyes, o el avance en la investigación de su caso. (Francisco Revolorio).

El desalojo de los invasores de la finca Nueva Linda, Retalhuleu, fue suspendido ayer porque la Policía no contaban con suficientes agentes para ejecutar la orden del Juzgado de Coatepeque, Quetzaltenango.

Con menos de 100 miembros disponibles, la comandancia policial optó por no efectuar el desalojo programado para ayer de unos mil campesinos de 23 comunidades que tienen ocupada la finca desde el pasado 13 de octubre.

La orden judicial quedó postergada para una nueva oportunidad, de la que no quedó establecida fecha. Sin embargo, los agricultores expresaron que para su retiro demandan la aparición de su compañero Héctor Reyes Pérez, quien desde el 5 de septiembre del 2003 salió de la finca y no volvió a su hogar.

“No queremos tierra; lo único que pedimos es que nos entreguen al compañero, que era el administrador de la finca Nueva Linda”, mencionó su líder Armando López.

“No nos iremos, así tenga que correr sangre. Estamos preparados: tenemos trincheras, bombas caseras y unos tres mil hombres”, añadió.

Fuente: Prensa Libre del 15 de julio de 2004.



Repudian la violencia: Educandos de Huehuetenango protestan en las calles

Por: Mike Castillo



Escolares de la ciudad de Huehuetenango salieron a las calles a protesta por la violencia. (Mike Castillo).

Huehuetenango.— Unos tres mil cursantes de varios colegio e institutos de educación media efectuaron ayer una caminata por las principales calles y avenidas de la ciudad, en repudio de la violencia que les afecta desde hace varias semanas.

Esaú López, uno de los líderes de la manifestación, adujo que ésta surge a raíz del secuestro del estudiante del colegio La Salle, Ignacio Martínez Juárez, así como el plagio y muerte del joven estudiante Abenamar Lemus, hechos ocurridos en fechas recientes en Huehuetenango.

Además, por el aparecimiento de cadáveres de hombres en la zona 5 y de dos mujeres huehuetecas, así como otros hechos violentos ocurridos en algunos municipios como Malacatancito, Cuilco y San Pedro Soloma, entre otros, agregó López.

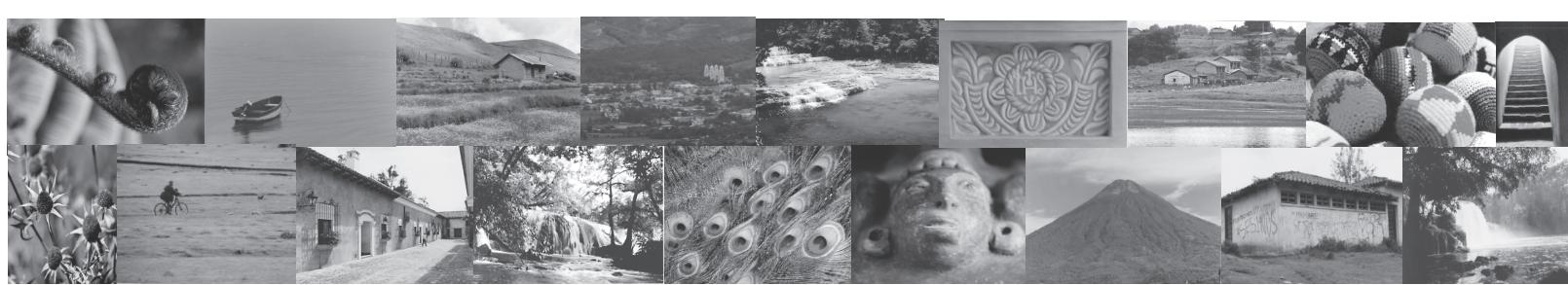
“Queremos vivir en paz”

Suly Vásquez expresó: “No más violencia; queremos vivir en paz; por ello, exigimos a las autoridades mayor seguridad, así como respeto a la juventud”.

Los manifestantes denunciaron que constantemente varios de ellos son blanco fácil de los delincuentes cuando salen de los establecimientos.

En la actividad pedían la presencia del gobernador de Huehuetenango, Mauro Guzmán, para hacerle entrega de un documento, sin embargo éste no acudió. Por aparte, la Policía les negó el apoyo para coordinar la marcha.

Fuente: Prensa Libre del 29 de julio de 2004



Viene de la página 5.

a. Acontecimiento

Debemos diferenciar un hecho de un acontecimiento. En nuestra vida ocurren miles de hechos todos los días y en todas partes, pero solamente algunos de esos hechos los "consideramos" como acontecimientos: aquellos que nos afectan tanto que le damos un sentido especial para nosotros, para nuestra comunidad, municipio, departamento o el país.

Nos podemos caer de un caballo y eso constituir un hecho sin importancia, pero si el que se cayó del caballo es el Presidente de la República esto será un acontecimiento para el país. El nacimiento del hijo de un trabajador es un acontecimiento para la familia. Un beso puede ser un hecho común pero el de Judas fue un acontecimiento para muchos.

Existen hechos que se transforman en "acontecimientos", por ejemplo, una huelga general, las elecciones presidenciales, los golpes de estado, catástrofes naturales o los descubrimientos científicos de gran alcance. Estos hechos por su importancia afectan al destino y a la vida de millones de personas de toda la sociedad.

En el análisis de coyuntura lo importante es que estudiemos los acontecimientos, primero distinguir entre los hechos y los acontecimientos y después, identificar la importancia de los acontecimientos. La importancia y peso son siempre relativos y dependen de quien analiza la coyuntura, porque una coyuntura, puede ser buena para alguien y pésima para otros. Un ladrón que llega a un parque "muy vigilado" por la policía va a verificar que la coyuntura es mala para él en ese día, para la mamá que llega al parque con su hijo puede pensar lo contrario.

La importancia del análisis a partir de los acontecimientos es que ellos indican siempre ciertos "sentidos" y revelan también la impresión que una sociedad o un grupo tienen de la realidad y

de ellos mismos. Identificar los principales acontecimientos en un determinado momento o período de tiempo, es un paso básico para identificar los atributos particulares de un acontecimiento.

b. Escenarios

Las acciones de la trama o urdimbre social y política se desenvuelven en determinados espacios que pueden ser considerados como escenarios. Siempre oímos hablar de los escenarios de la guerra o de los escenarios de la lucha por las reivindicaciones de determinados derechos. El escenario de un conflicto puede trasladarse de lugar, de acuerdo con el desarrollo del mismo: pasar de las calles y plazas a las instancias de gobierno, del ámbito municipal al nacional. Cada escenario presenta situaciones propias que influyen en el desarrollo de la lucha. Muchas veces el simple hecho de cambiar de escenario es ya una indicación importante de una variación en el proceso.

La capacidad de definir los escenarios donde se van a dar las luchas es un factor que nos da una ventaja importante. Cuando una demanda es trasladada de las calles hacia una instancia de gobierno ya está, de alguna forma, trasladando las fuerzas en conflicto hacia un campo donde se desarrollará la negociación. De allí la importancia de identificar los escenarios dónde las luchas se desarrollan y las características de los diferentes escenarios.

c. Actores

Otra categoría que podemos usar en el análisis de coyuntura es la de los actores. El actor es una persona, un grupo o institución que representa o que asume un papel dentro de una serie de hechos o acontecimientos. Un determinado individuo es un actor social cuando él representa algo para la sociedad (para el grupo, la comunidad o el país), le da vida a una idea, una reivindi-



cación, un proyecto, una promesa, o una denuncia.

Pero la idea de "actor" no se limita solamente a personas o grupos sociales. Las instituciones también pueden ser actores sociales, un sindicato, partidos políticos, los periódicos, la radio, las emisoras de televisión y las iglesias.

d. Relación de fuerzas

Los diferentes actores, grupos sociales o comunidades están se relacionan unos con otros. Esas relaciones pueden ser de coexistencia, de cooperación o de enfrentamiento pero siempre estarán mostrando una relación de fuerzas que pueden ser de igualdad, de subordinación o de dominio. Encontrar formas de verificar esa relación es importante para sacar consecuencias prácticas del análisis de la coyuntura.

Algunas veces esa relación de fuerzas se manifiesta a través de datos numéricos, como en una elección: el número de votos indicará la relación de fuerzas entre partidos, comités cívicos o grupos sociales.

Otras veces debemos buscar formas de verificación menos "visibles". ¿Cuál es la fuerza de un movimiento social o político que está naciendo? ¿Cómo medir lo nuevo, aquello que no tiene registros cuantificables?

Otra idea importante es que la relación de fuerzas se mueve todo el tiempo, no es fija de una vez y para siempre. La relación de fuerzas sufre cambios permanentemente y por eso hay sorpresas en el ámbito político: un candidato, un comité cívico o un partido político pueden pensar que mantienen una relación de superioridad, pero cuando son llamados a demostrar su "fuerza" se dan cuenta de que la relación cambió y deben explicar la razón de la derrota.

e. Análisis de hechos

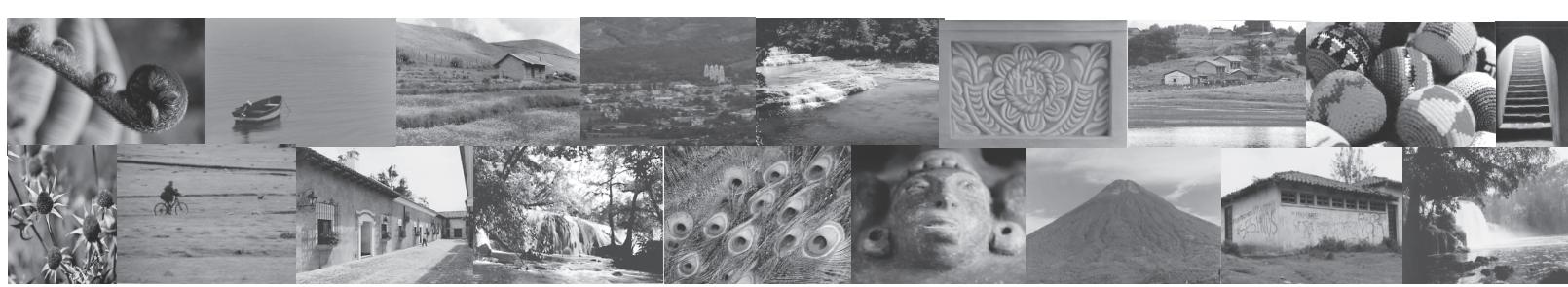
La cuestión aquí es que los acontecimientos o la acción desarrollada por los actores sociales, no se dan en el vacío. Los acontecimientos tienen relación con la historia o las relaciones sociales, económicas y políticas establecidas a lo largo de un proceso más largo. Una huelga general es un acontecimiento nuevo (marcar una coyuntura), que puede provocar modificaciones profundas, es el resultado de un deterioro en las relaciones laborales, situada en una estructura laboral con características básicas propias, sus alcances y sus límites.

A eso llamamos relacionar la coyuntura (los datos, los acontecimientos, los actores) con la totalidad social.

Es muy importante que identifiquemos el conjunto de fuerzas y problemas que se encuentran detrás de los acontecimientos. Se trata de que identifiquemos cuáles son las fuerzas, los movimientos, las contradicciones y las condiciones que lo generan. Muchas veces el acontecimiento aparece directamente delante de nuestra vista, pero lo que lo produce no siempre está claro. Entonces, es necesario que tengamos más cuidado y esfuerzo para situar los acontecimientos y sacar de ellos sus posibles sentidos.

También debemos hacer un esfuerzo por ver las señales del nacimiento de lo "nuevo," lo que va ha ocurrir. Además de lo importante de que comprendamos lo que ya está ocurriendo debemos estar atentos a las señales de los fenómenos nuevos los que comienzan a manifestarse.

Por ejemplo, cuando somos capaces de interpretar el orden interno de una determinada política económica es más fácil entender el sentido de las acciones que ella significa, como la disminución de la tasa de interés, facilidades de crédito o el impulso a determinadas actividades productivas.



¿A quién le interesa hacer un análisis de coyuntura?

El análisis de coyuntura lo podemos hacer desde dos posiciones: desde los involucrados o desde una posición más neutral. En cualquier caso se busca generar cambios en la realidad:

1. A partir del punto de vista de los involucrados:
 - Desde la situación del grupo dominante (lógica del poder).
 - O desde el movimiento popular, de las clases subordinadas, de la oposición al poder dominante.
2. A partir del punto de vista de terceros:
 - Instituciones de investigación política, universidades o analistas.

Desde los involucrados

Desde el punto de vista del grupo dominante, los análisis de coyuntura tienden a ser conservadores. Es decir, no buscarán modificar la estructura, sino mantenerla. De cierta manera, determina no solamente la selección de los acontecimientos y actores a ser analizados, sino que le dará a esos acontecimientos un sentido de acuerdo con los intereses propios.

A partir del punto de vista del movimiento popular los acontecimientos y correlación de fuerzas se perciben y analizan desde los intereses de las clases subordinadas, en este sentido, todo análisis de coyuntura solo adquiere sentido cuando se usa para transformar la realidad de manera que les beneficie.

Desde el punto de vista de los actores no involucrados el análisis de coyuntura tratará de tomar en cuenta las realidades de los actores involucrados en un determinado momento. Su finalidad, al

igual que la de los actores involucrados, es generar el cambio de la realidad pero desde una postura más neutral y buscando una relación más igualitaria o equilibrada entre las fuerzas de poder y las subordinadas.

Todo acontecimiento es una realidad con el sentido que se le ha dado, no es solamente un hecho, es un hecho que ha sido leído y visto por quienes tienen intereses específicos.

Por lo tanto, el análisis de coyuntura se hace con el interés de producir una intervención en la realidad. Es un elemento básico en la organización de la política y en la definición de las estrategias y tácticas de las diferentes fuerzas sociales.

Los conceptos de "estrategia" y "táctica" son también instrumentos útiles que determinan la acción de los diferentes actores sociales para alcanzar sus objetivos. Podríamos definir la estrategia como el producto del razonamiento aplicado a problemas de acción, tomando en cuenta los elementos representativos del problema. Un entrenador de fútbol toma en cuenta el terreno de juego, las capacidades de sus jugadores, las del equipo contrario y la afición.

Si en la estrategia encontramos los objetivos y líneas de acción generales, en la táctica encontramos los medios y formas concretas de actuar.

Estrategia es el cómo alcanzaremos los objetivos o proyectos, los pasos a seguir o el plan de acción.

La táctica es con qué, el empleo de los medios y acciones para el logro de los objetivos o propuestos. Hacer lo necesario para lograr lo que se buscamos.



Al agua patos y patas...

En el apartado "Desde mi ventana" (página 29) presentamos un análisis de coyuntura el cual fue preparado por la Fundación Mirna Mack titulado: "Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública". Este análisis fue realizado en el mes de marzo del 2004. Lee el análisis de la Fundación Mirna Mack y responde a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el acontecimiento que se estudia en el análisis de coyuntura?
 2. ¿Cuál es el espacio en el que se dan los acontecimientos o el escenario es el que estudia?
 3. ¿En este análisis quiénes son los actores?
 4. ¿En el análisis cuál es la relación de fuerzas?
 5. ¿Para ti desde qué posición fue elaborado el análisis de coyuntura?
 6. Con base en lo tratado hasta el momento, ¿cómo completarías el análisis de coyuntura de la Fundación Mirna Mack?
 7. Si hoy hicieramos el Análisis "Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública" ¿qué diríamos? sabiendo que han cambiado los actores y los escenarios.

Recuerda que tanto en este caso: "Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública", como en otros análisis de coyuntura o informes, los datos tienen un tiempo de vida pues los datos cambian o pierden actualidad. Este es el caso del Informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, que presenta datos desde 1999 hasta 2002.



• Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 • Guatemala: una Agenda para el Desarrollo Humano •

Los grandes desafíos de Guatemala

El Desarrollo Humano

El desarrollo humano es el proceso que amplía las libertades de las personas y de las comunidades. Ofrece diferentes alternativas, para que con base en ellas, seleccionen y alcancen, según sus capacidades y valores, vidas creativas y plenas.

Eso significa mejorar las capacidades humanas para que todos agranden sus opciones y oportunidades para gozar de una vida prolongada y saludable. Además de adquirir conocimientos y destrezas proporciona los recursos materiales que les permitan llevar una vida de dignidad y valor.

El desarrollo humano se refiere a la posibilidad de que las personas se vean libres de la pobreza, del hambre, de la discriminación, del temor y de la injusticia. Así como de asegurar que las personas y las comunidades tengan la libertad de participar en la toma de decisiones y de disfrutar de un trabajo decoroso para obtener los recursos necesarios. Estas posibilidades deben extenderse al conjunto de la población a fin de garantizar que los sectores tradicionalmente excluidos también se beneficien de ella. En resumen, se trata de ampliar

oportunidades y opciones para todas las personas, tomando en cuenta el principio de la equidad.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, al hacer un análisis objetivo de la sociedad guatemalteca sugiere de inmediato unas amenazas a la libertad de grandes sectores de la población, como resultado de la presencia de debilidades, desigualdades y atrasos en materia política, económica y social.

El propósito de identificar los grandes problemas del país responde, más bien, a la necesidad de enfocar la atención en los grandes problemas que requieren acción fundamental como una política del Estado.

Podemos mencionar que en los últimos años, Guatemala ha experimentado algunos cambios importantes. En el orden político, en 1985 se eligió el primer gobierno civil en muchos años y con él empezó un proceso de construcción democrática. Diez años después se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que puso fin a más de tres décadas de conflicto armado.



En lo **económico** se ha logrado mantener la estabilidad **macroeconómica**, la estrategia o modelo de desarrollo se ha basado en las exportaciones agrícolas tradicionales y en un modelo cimentado en la apertura del mercado local a la competencia externa y en la desregulación de los mercados financieros y de servicios.

Desde mediados de la década de los 80, momento en que esta nueva estrategia se estableció en Guatemala, existía la intención de impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, desde 1999 ha habido un crecimiento, cada vez menor, del total de bienes y servicios que se producen en el país, es decir, del Producto Interno Bruto (PIB).

La falta de crecimiento económico trae como consecuencia la pobreza que se manifiesta entre otras cosas con la alta vulnerabilidad nutricional de la población guatemalteca.

La desnutrición de la niñez tiene profundas implicaciones para el desarrollo del país, pues compromete el crecimiento y la productividad física e intelectual y la conducta social en la edad adulta.

En lo social, el gasto público aumentó a partir de 1996 para cumplir con las metas de los Acuerdos de Paz. Aunque el gasto en educación ha aumentado continuamente en pro-

porción del PIB, no ha ocurrido lo mismo con el gasto en salud, que se redujo entre el año 2000 y el 2002.

La economía

Estudia la manera como las personas buscamos mejorar nuestro nivel de vida a través de crear bienestar económico o riqueza.

En otras palabras estudia la manera en que las personas y la sociedad utilizan los recursos existentes para producir bienes y servicios necesarios para el bienestar de las diferentes personas.

Esto permite responder tres cosas:

1. *¿Qué bienes y servicios es necesario producir y en qué cantidades?*
2. *¿Cómo se producirán los diversos bienes y servicios?*
3. *¿Para quién se producirán los diversos bienes y servicios?*

La macroeconomía

Analiza el funcionamiento del conjunto de la economía y las situaciones que la afectan.

Por esta razón se dice que las políticas de gobierno, especialmente, las políticas que regulan el uso del dinero y de los recursos del Estado determinan las tendencias generales, ya sean a través de la producción, los precios, el comercio internacional y el empleo.

La desigualdad en el ámbito económico y social limita seriamente las opciones y oportunidades de la población principalmente, la del área rural, de las mujeres y de los pueblos indígenas, en particular.

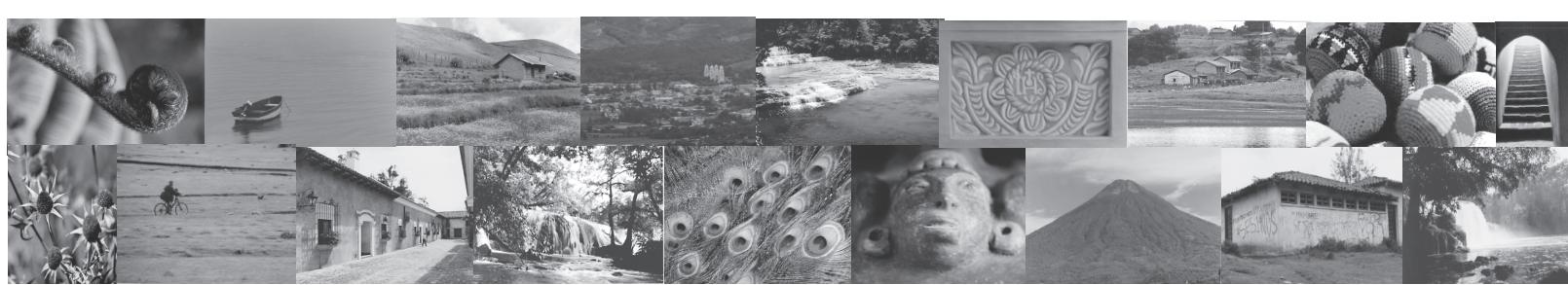
Esto debido a un patrón de desarrollo rural atrasado en la agricultura, con el predominio de trabajo en condiciones difíciles, aunado al alto grado de concentración de la tierra, que determina en buena parte, la desigualdad que existe en Guatemala.

Las mujeres continúan siendo objeto de discriminación y violencia, sin que sus derechos sean respetados en igualdad de condiciones con el hombre. La cultura patriarcal y ma-

chista predomina y restringe seriamente la libertad femenina.

Por otro lado, continúa la condición de discriminación de la población indígena. De los Acuerdos de Paz, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es el que menor cumplimiento ha tenido.

El reconocimiento a la multiculturalidad de la sociedad guatemalteca ha sido insuficiente para alterar la condición de subordinación y marginalidad de los pueblos indígenas.



Un Estado que aunque se reconoce multicultural ha sido incapaz de asegurar que el conjunto de derechos de los pueblos indígenas se respete. Un reflejo de esto es que los peores indicadores de desarrollo humano se encuentran entre la población indígena.

Guatemala cuenta con recursos humanos y materiales para salir de esta situación difícil en

la que no existe claridad para actuar. Se vive una hora difícil, pero que llama positivamente al cambio. No debe olvidarse que hay una estrecha vinculación entre el desarrollo humano, la libertad y la equidad, y que en torno a estas últimas debe construirse una institucionalidad que las asegure.

A. Seguridad y Derechos Humanos

1. La Seguridad

La inseguridad es uno de los mayores limitantes de la libertad de las personas, y es sin duda, el rasgo más preocupante de la convivencia social.

De acuerdo con los datos de la Policía Nacional Civil, en 1999, la tasa de homicidios era de 24 por cada cien mil habitantes, pero en el 2002 se elevó a 32.

Minugua reportó un total de 57 casos de linchamientos en contra de 139 personas entre julio de 2001 y junio de 2002, 21 de ellas fallecieron. La mayoría de estos linchamientos ocurrieron en las zonas donde el conflicto armado interno tuvo la mayor intensidad.

Los linchamientos son considerados un fenómeno político, cultural y social cuyas causas vienen de la pobreza, injusticia, violencia e inseguridad ciudadana.

Los casos de agresión en el interior de la familia empiezan a ser objeto de atención y de denuncia. Para el año 2000, el Ministerio Público reporta 5,706 denuncias por violencia intrafamiliar. El 88% de estos casos, las agredidas son mujeres y niñas. También se hacen cada vez más visibles los crímenes ocurridos contra mujeres fuera del ámbito doméstico.

La niñez y la juventud son también víctimas importantes de la violencia. En el año 2001, se reportó que el 70% de las muertes violentas fueron niños.

La combinación de expresiones de la violencia y la inseguridad tiene múltiples causas. Por una parte, existen factores que empujan a la desmoralización de lo público; por otro, coinciden procesos de descomposición social en términos del debilitamiento de la fuerza moral y legal de los valores y normas culturales que organizan la vida en sociedad.

Inciden también las prácticas que quedaron de la militarización de la sociedad, la cultura de la violencia propia de la tradición autoritaria guatemalteca. Las privaciones del bienestar de muchos en una sociedad donde las desigualdades son muy visibles, provocan frustraciones, además del efecto que ejerce un crimen bien organizado y visible.

El problema es grave porque la inseguridad proviene de poderosas organizaciones criminales, de la criminalidad "informal", de las "maras" y otras formas no institucionalizadas del crimen.



La violencia que surge desde los más variados espacios de la sociedad se halla frente a un Estado incompetente para ejercer la preventión y el castigo. En particular, las instituciones estatales como el Ministerio Público, la policía, el sistema judicial y el penitenciario, han sido incapaces de reaccionar adecuadamente.

Hay que reconocer los esfuerzos del Estado democrático. En 2002, en aumentar la cantidad de juzgados en el área rural, en la Policía Nacional Civil, se ha cumplido con la meta establecida por los Acuerdos de Paz de contar con 20,000 policías que cubren todo el país. Pero el reciclaje de ese cuerpo no se ha realizado de la forma prevista: la inclusión, en la PNC, de jefes de la antigua Policía de Hacienda, con el mismo grado que tenían antes, genera demoralización. La academia de la PNC no ha contado con los suficientes fondos para cumplir con sus deberes...

Se han hecho esfuerzos de capacitación sobre el derecho indígena, a los operadores de justicia; sin embargo, muchos de los operadores de justicia se muestran indecisos, desconfiados o con oposición solapada para aceptar la resolución de conflictos por parte de autoridades indígenas. En general, el ciudadano indígena tiene dificultades materiales y cultu-

rales para acceder al servicio judicial, como el monolingüismo castellano y el costo que le significa llevar el proceso.

Las cifras disponibles en el Organismo Judicial revelan que en el 2001, de un total de operadores de justicia, el 25% eran mujeres lo que se ha logrado con el mejoramiento del sistema de concursos en la selección, en igualdad de condiciones, la proporción de mujeres escogidas ha sido mayor.

El Ministerio Público ha creado varias fiscalías especiales, incluyendo la que recibe denuncias de violencia contra la mujer. Al 30 de noviembre de 2001 la Fiscalía de la Mujer había recibido 8,989 denuncias pero de todas ellas solamente 3 se tradujeron en sentencias condenatorias, una significativa proporción de denuncias no se les da seguimiento.

Además, es importante señalar la lentitud del Ministerio Público en el manejo de sus fiscalías especializadas y en los trabajos de investigación.

El debilitamiento en la administración de justicia se relaciona con la insuficiencia de sus recursos financieros y humanos y con las intimidaciones hacia los jueces y los operadores de justicia.

2. Los derechos humanos

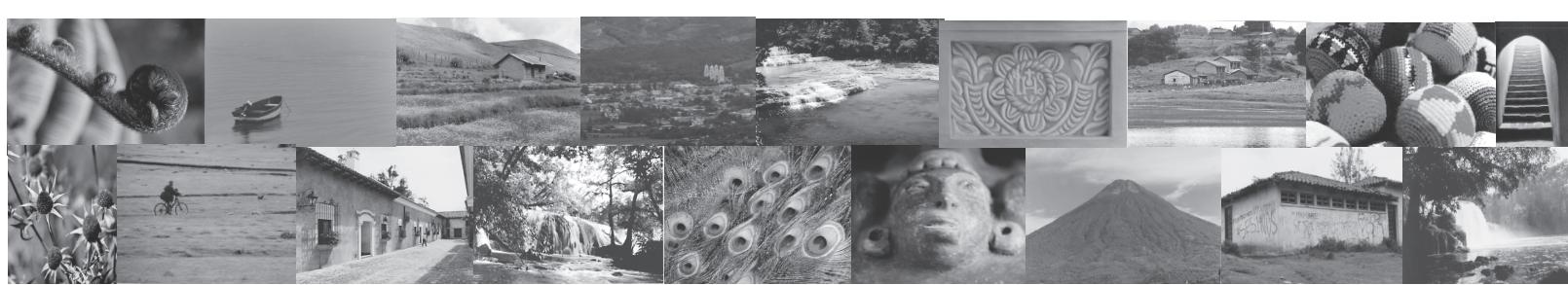
El ejercicio de los derechos humanos constituye una condición ineludible para el desarrollo humano, y pasarlo por alto no permite el proceso de crecimiento de las libertades personales y las de los diferentes grupos. En este campo no ha habido una trayectoria ascendente, como era de esperarse a partir de la firma de los Acuerdos de Paz.

Aunque las violaciones a los derechos humanos ya no son el resultado de una política deliberada del Estado, son parte de una rutina represiva que practican agentes o funcionarios públicos. Eso se explica como parte de una cul-

tura heredada de la época de las dictaduras militares que prevalecieron en Guatemala.

Persisten las violaciones en cuatro áreas básicas de los derechos: el derecho a la vida, a la justicia, a la participación política y a los derechos sociales.

El área de derechos humanos más violentada es la que se refiere al sistema judicial, es decir, el derecho a la protección jurídica y a la justicia inmediata, gratuita y efectiva. Estas razones motivaron al Procurador de los Derechos Humanos a solicitar la creación de la Comisión



para la Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS).

Recientemente han reaparecido aparatos clandestinos, que operan con impunidad y sus ataques se han dirigido claramente a golpear a las organizaciones y a los activistas de los derechos humanos, creando graves condiciones de temor.

La histórica vulneración de los derechos humanos en el área rural ha contribuido a unos crecientes conflictos sin que el Estado aparezca con suficiente capacidad de resolverlos. Esta conflictividad degenera a menudo en violencia y muerte. El origen se encuentra en la gran cantidad disputas político municipales,

en los conflictos de tierras, en los enfrentamientos por cuestiones locales y por el incremento de la criminalidad.

La pobreza es también una condición que equivale a la negación de los derechos humanos. También pone de manifiesto que la falta de respeto a los derechos políticos y sociales, en un proceso de consolidación de la democracia, constituye un importante desafío para la institucionalización del sistema político.

El cumplimiento de los Acuerdos de Paz y la ampliación de libertades para todos, especialmente para aquellos grupos de población con mayor desventaja: niñez, juventud, mujeres, adultos mayores, pueblos indígenas y minorías.

Modernización Institucional

- Fortalecimiento de:
 - Policía Nacional Civil.
 - Ministerio Público.
 - Organismo Judicial.
 - Instituto de Defensa Pública Penal y el Sistema Penitenciario.
- Creación de Consejo Nacional de Seguridad.
- Participación con reconocimiento de la diversidad territorial.
- Regulación civil (DIGECAM) y estricto del uso y compraventa de armas.
- Regulación de la seguridad privada.
- Combate al narcotráfico (recursos financieros, humanos y tecnológicos).
- Atención a poblaciones en riesgo y minorías (mujeres, niños, migrantes, etc.).
- Prevención: Fortalecer tejido social y resolver conflictos aprovechando derecho consuetudinario.

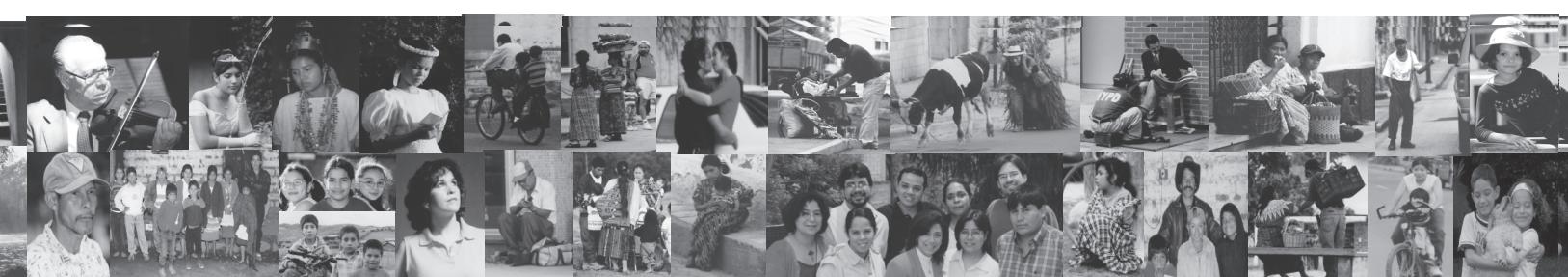


Foto de MINUGUA.

Al agua patos y patas...

En el tema de **seguridad y derechos humanos**

¿Cómo se encuentra tu municipio en comparación con los datos nacionales presentados, igual, mejor o peor y por qué? ¿Cuáles son las similitudes y las diferencias?



B. La crisis económica

En Guatemala, el inicio del siglo XXI ha coincidido con una evidente crisis económica y ambiental, reflejada en el estancamiento, la desigualdad y la depredación de los recursos naturales.

Desde hace quince años se cuenta con una estrategia de desarrollo basada en la apertura comercial, a pesar de eso la inversión no ha sido facilitada por tasas de interés altas, en adquisición de préstamos, que no la promueven.

La inseguridad ciudadana, la desigualdad y la exclusión, la confrontación entre el sector público y privado y entre terratenientes y campesinos explica la ausencia de una visión conjunta sobre el desarrollo futuro y un ambiente de confianza o un "clima de negocios" favorable a la inversión.

La debilidad del capital monetario y humano impide que las inversiones incorporen nuevas tecnologías necesarias para una alta competitividad con el fin de enfrentar los desafíos de la globalización.

Además, persiste la incapacidad de hallar nuevos motores de crecimiento para sustituir las exportaciones tradicionales. En el caso del café, la reducción de sus precios en los mercados internacionales apunta a un desenlace similar al del algodón y la carne, que dejaron de ser fuente de divisas hace algunos años.

Algunas alternativas como la maquila y al turismo, aún no han podido convertirse (a diferencia de otros países de Centroamérica y el Caribe) en fuentes

de un crecimiento mayor.

La incapacidad de que las exportaciones crezcan al mismo ritmo que las importaciones han dado lugar a una creciente deuda externa. Se ha logrado cubrir esta brecha con capitales de distinta índole, pero se sospecha que en parte puedan estar asociados a actividades ilegítimas porque contribuyen a un patrón de consumo superior al que justifica la capacidad productiva y exportadora del país.

A lo anterior se debe sumar la debilidad de la política fiscal en Guatemala, es decir, el porcentaje de impuestos que pagan los contribuyentes con relación al PIB, no alcanza la meta del 12% del PIB establecida por los Acuerdos de Paz.

Los intentos por incrementar la recaudación enfrentaron una fuerte oposición por parte del sector empresarial organizado, lo cual tiene como trasfondo las actitudes e incumplimiento en que incurrieron los distintos sectores sociales y de gobierno de los acuerdos alcanzados con la firma del Pacto Fiscal en el año 2000.

A la falta de crecimiento se une una característica más persistente en la economía y en la sociedad guatemalteca: la desigualdad.

Características de la pobreza en Guatemala

1 de cada 2 guatemaltecos es pobre.

1 de cada 5 guatemaltecos es extremadamente pobre.

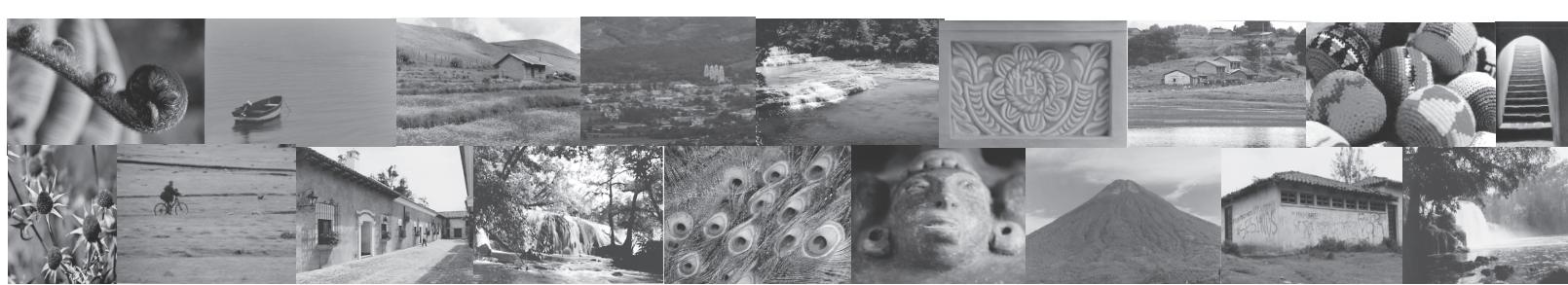
4 de cada 5 pobres viven en el área rural.

3 de cada 5 pobres son indígenas.

1 de cada 2 pobres es menor de 15 años.

Guatemala se mantiene entre los países con un mayor nivel de concentración del ingreso en el ámbito mundial.

Así, en el 2002 el 1% de la población con mayores ingresos recibía el



Componentes del Índice de Desarrollo Humano

Alfabetización en adultos más la tasa de matriculación

Educación

**Esperanza de vida:
índicador de una larga vida**

Salud

**(PIB) Ingreso por persona
*Ajustado a precios internacionales***

Ingresos

13.9% del ingreso total de Guatemala en contraste, el 20% de la población de menores ingresos, en su mayor parte en una situación de extrema pobreza, percibían solo el 1.6% del ingreso total. Esto es como que si dividiéramos un pastel en cien porciones y que a una persona le diéramos catorce porciones para que se las coma ella sola; y a veinte personas le damos solamente dos porciones para que se la coman entre todos.

Esto está asociado a la existencia de una alta proporción de la población que vive en el área rural, caracteriza por una alta concentración de la tierra y una baja productividad laboral y un empleo precario.

Aunque un 60% de la población es rural, los hogares rurales sin acceso a la tierra representaban un 29%, aumentando así la proporción de familias que trabajan como arrendatarios o con salario.

El número de parcelas menores de una manzana (microfincas), insuficientes para la supervivencia de una familia de cinco personas

representaba más de la mitad del total de fincas.

La proporción de hombres ocupados en el sector informal en el área urbana alcanzaba un 66% y el de mujeres 73% y en el área rural alcanzaba 76 y 84%, respectivamente.

La pobreza da origen también al trabajo infantil que, a su vez, reproduce y perpetúa la pobreza, la desigualdad y la discriminación. Es además, un fenómeno en ascenso: entre 1998 y el año 2002, casi se duplicó la cantidad de niños entre 10 y 14 años que formaban parte de la Población Económicamente Activa.

La definición que se emplea para clasificar a la población económicamente activa, solamente toma en cuenta el trabajo remunerado y subestima el trabajo doméstico y el que realizan las niñas en apoyo a las mujeres adultas.

Esto trae como consecuencia un contraste entre el **Índice de Desarrollo Humano** del área rural (0.512) con el del área urbana (0.705).



El Índice de Desarrollo Humano es un punto de referencia que toma en cuenta la esperanza de vida, las oportunidades de educación y los de ingresos de las personas para tener una vida digna o con oportunidades.

La extrema pobreza, aumentó en el 2002 como resultado del estancamiento económico, la sequía y la crisis en los precios del café.

La pobreza extrema aumentó del 16 al 21% en el 2002, siendo ello especialmente notable en el área rural, donde aumentó de 24 a 31%.

El crecimiento económico reportado no se ha traducido en una reducción proporcional de la pobreza, porque los sectores con mayor ingreso se beneficiaron más con este crecimiento que el resto de sectores.

Lo anterior significa que para alcanzar las Metas del Milenio, suscritas por los países en la ONU, de reducir la pobreza extrema en el año 2015 a la mitad de lo que era en 1990, se requiere combinar el crecimiento económico con una mejor distribución del ingreso. Gráfica derecha.

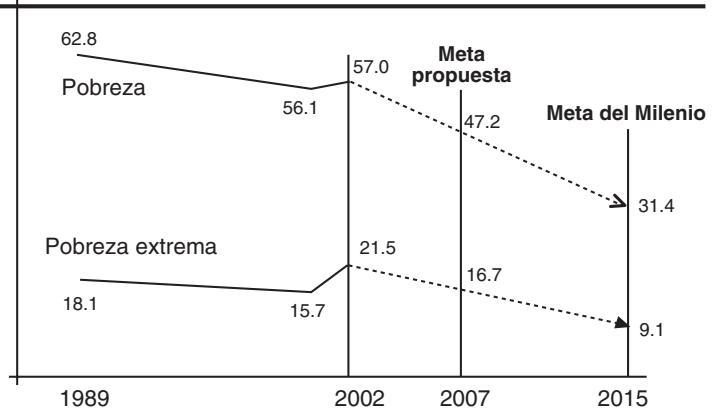
Amarrados estrechamente al desarrollo rural, aparecen los problemas del medio ambiente y de los recursos naturales, que amenazan con reducir las opciones

de las generaciones futuras.

Impulsar un crecimiento económico con equidad, y superar el estancamiento de la inversión y de las exportaciones plantea un gran desafío para enfrentar los riesgos y aprovechar las oportunidades que pueda ofrecer el TLC con los Estados Unidos y otros países.

Hay que agregar la debilidad institucional y financiera del Estado para impulsar acuerdos y políticas que estimulen el crecimiento sostenible y la equidad como bases para el desarrollo humano de todos los guatemaltecos.

Superar estos obstáculos requiere un gran esfuerzo conjunto y un proceso de concertación de la sociedad y del Estado, con base en



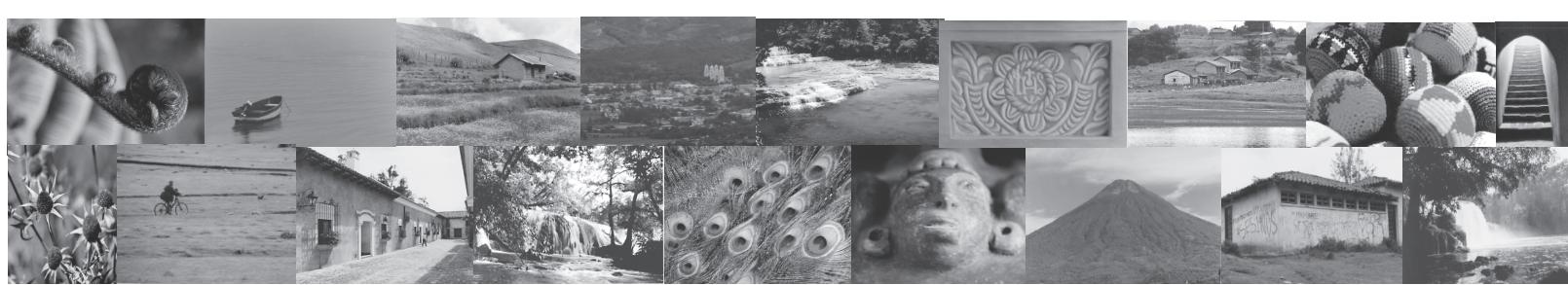
una visión compartida de Nación.

C. La crisis de la función social pública

1. Educación

Durante la última década se han hecho esfuerzos importantes en materia educativa. Sin embargo, los avances son todavía insuficientes y ocurren a un ritmo más lento del que el país requiere.

Pese a los acuerdos que existen en relación a la necesidad de una Reforma Educativa, el sector de educación carece todavía de una visión a largo plazo sobre el tipo de personas que se requiere formar y cómo se articula con el proceso de desarrollo nacional.



En el año 2001 el 85% de los niños entre 7 y 12 años de edad tuvo acceso a educación. Solamente 4 de 10 niños entre 5 y 6 años tuvieron acceso a educación preprimaria en ese año.

En los otros ciclos las oportunidades fueron menores: únicamente 28.4% de los jóvenes entre 13 y 15 años están en el ciclo de educación básica y 15.8% de los jóvenes entre 16 y 18 años en diversificado.

Ello limita severamente las posibilidades de un crecimiento económico con equidad, porque el contexto económico mundial exige, cada vez más, recurso humano altamente calificado.

La deserción sigue siendo un problema crítico en todos los niveles, así como la repitencia, particularmente en primaria.

A pesar que 9 de cada 10 niños entran a la escuela primaria, solamente 4 terminan el ter-

cer grado y menos de 3 son promovidos del sexto grado, siendo la situación más grave en el área rural y en el caso de las niñas.

A lo anterior hay que agregar la insuficiencia de recursos técnicos y financieros requeridos para garantizar una educación pública de calidad, aunado a la limitada capacidad del Ministerio de Educación para orientar, supervisar y sancionar la oferta privada.

También es grave la brecha entre los contenidos educativos y la realidad histórica, social, cultural y económica del país, así como los desafíos para enfrentar el futuro.

La educación tampoco contribuye de manera efectiva a la construcción de una cultura de paz y de respeto por el medio ambiente, ni a la transformación de la cultura machista y excluyente, que predomina en el país.

Acceso Universal a la Educación

- Atención integral de niños y niñas de 0 a 5 años, incluyendo apoyo a la crianza.
- Cobertura universal preprimaria y primaria.
- Alfabetización de jóvenes.
- Equidad étnica y de género: Educación bilingüe, multicultural y capacitación con enfoque de género.
- Profundización de la Reforma Educativa
- Aumento de los recursos públicos en Educación en 2% del PIB
- Regulación y monitoreo de la actividad privada.
- Mejorar la calidad en la inversión / gasto público y coordinación fondos ministerios-entidades; descentralización
- Vigilancia ciudadana





2. Salud

Se han registrado progresos importantes, principalmente en lo que se refiere a contar con tasas de vacunación infantil para el año 2002, por arriba del 90% para tuberculosis (BCG) y para la aplicación de las primeras dosis de las vacunas Triple y Polio.

También ha habido reducción de la mortalidad infantil y de la niñez. Sin embargo, el país continúa presentando una de las situaciones de salud más precarias de América Latina, con indicadores que califican entre los peores de la región.

Persiste en el país un patrón de enfermedad y muerte que se caracteriza por la preeminencia de enfermedades infecciosas y nutricionales. Lo anterior se presenta principalmente en los grupos de edad, entre la población en situación de pobreza, los indígenas y las personas que viven en el área rural.

Otro problema en el que el país enfrenta un profundo rezago es el de la reducción de la mortalidad materna. Ya que afecta principalmente a las mujeres indígenas y del área rural.

En cuanto al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, las mujeres guatemaltecas han tenido también escasas oportunidades, ilustrado por el hecho de que, en promedio, las mujeres de menores ingresos están teniendo 2 ó 3 hijos más de los que hubieran deseado tener.

La promulgación de la Ley de Desarrollo Social, de la política de población, y la puesta en marcha del programa de salud reproductiva representan avances importantes.

A este cuadro se suman las epidemias de nuevas enfermedades infecciosas, que afectan principalmente a la población adulta joven como el VIH/SIDA y epidemias "antiguas" como la tuberculosis y la malaria.

El sistema de salud no tiene aún la capacidad para asegurar un acceso universal (ni siquiera en servicios básicos) a la población.

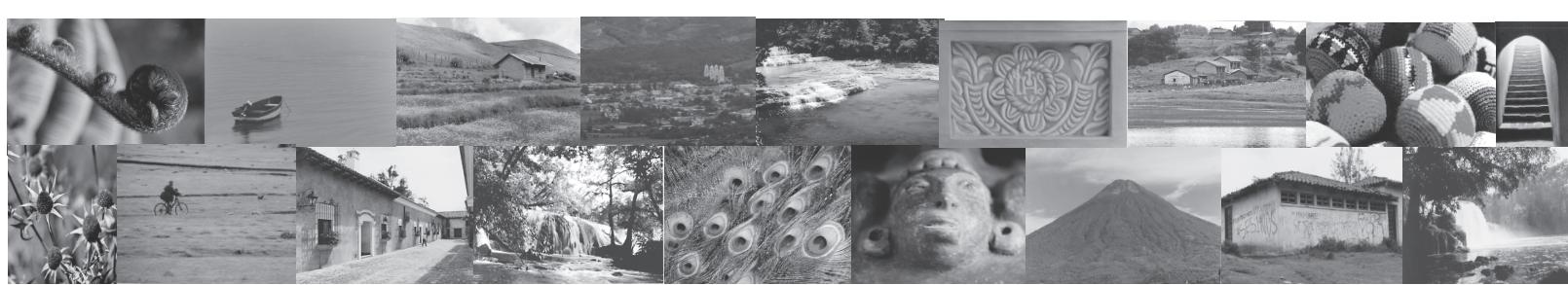
Se estima que persiste poco menos del 20% de los habitantes del país sin acceso a ningún tipo de apoyo institucional en este tema.

Acceso Universal a la Salud

- Cobertura universal de servicios básicos
- Capacidades institucionales fortalecidas
- Ampliación del PROAM
- Regulación de calidad de servicios
- Equidad étnica y de género
- Aumento de los recursos públicos en Salud en 1% del PIB
- Regulación y monitoreo de la actividad privada



Foto de MINUGUA.



Es decir, existe una “ciudadanía diferenciada” en materia de salud en el país, determinada fundamentalmente por las oportunidades económicas que tienen las personas y los hogares, y donde la cuestión del bajo financiamiento histórico del sector público de salud juega un papel importante para mantener esa desigualdad de oportunidades.

Los servicios de salud prestan poca atención a las características culturales, de género y territoriales del país. Como resultado, la oferta de servicios es homogénea y no incorpora los conocimientos, experiencias y prácticas de las poblaciones indígenas. Así como no distingue entre las necesidades específicas de mujeres y hombres a lo largo de todas las etapas de su ciclo de vida.

3. Seguridad Social

El descenso de la tasa de mortalidad infantil aunado al lento pero sostenido descenso en la tasa de fecundidad están produciendo cambios importantes en la estructura demográfica de la población. Propiciando un incremento gradual de la proporción de personas que sobreviven más allá de los 60 años.

En el país, el envejecimiento de la población también significa el incremento sustancial del número de personas con menos recursos para enfrentar exitosamente y por sí mismas, los desafíos de la sobrevivencia. Aquí radica la importancia de la seguridad social, entendiéndola como “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”.

El único esfuerzo en esta materia data de la década de los cuarenta, cuando se creó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Su campo de acción se circscribe a los trabajadores del sector formal de la economía y a sus familias, en el caso de quienes se encuentran afiliados al sistema.

El IGSS se sustenta en la contribución de empleadores, trabajadores y del Estado, aunque este último no ha cumplido durante años sus obligaciones con el IGSS.

Aparte del IGSS, no se han creado a la fecha sistemas públicos de protección que proporcionen beneficios complementarios para enfrentar problemas como el desempleo o la falta de vivienda.

En salud, el IGSS constituye junto con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) la fuente principal de servicios públicos. Ambos coexisten con diversos sistemas de provisión de servicios privados.

Al igual que el MSPAS, el IGSS enfrenta retos por la baja cobertura de atención en salud. Muestra poca pertinencia en sus servicios cuando se toman en cuenta criterios de etnia, género y la distribución territorial de la población. Además enfrenta cuestionamientos profundos acerca de la calidad de servicios que ofrece.

La proporción de la población económicamente activa cubierta por el IGSS se redujo del 32% al 25% en el 2001. La pensión promedio del programa Invalidez Vejes y Sobrevivencia era de Q. 311.10, cifra insuficiente para asegurar un nivel de vida digno a las personas pensionadas.

Por último, los problemas de corrupción encontrados en el IGSS también ponen de manifiesto serios retos en materia de gestión, transparencia y rendición de cuentas en este organismo. Existe, por consiguiente, la necesidad



urgente de impulsar procesos de transformación profunda que modifiquen de fondo la es-

tructura y la forma de hacer las cosas en materia educativa, de salud y de seguridad social en el país.

Prioridades en Seguridad Social

- Reestructuración interna del IGSS
 - Separación del componente de salud del de previsión social.
- Sentar las bases (políticas, técnicas y financieras) para una reforma previsional:
 - CPI.
 - Gestión pública de recursos.
- Diálogo nacional.



D. La debilidad del Estado

1. El Estado de Derecho

Es en el terreno de la institucionalidad donde se revelan más claramente las dificultades y problemas que integran la crisis de la sociedad guatemalteca.

En el centro de las carencias de las normas formales como a las organizaciones que aseguran su vigencia aparece el Estado. Lo que justifica al Estado es su capacidad de crear condiciones para la libertad, la justicia social y la seguridad de los ciudadanos.

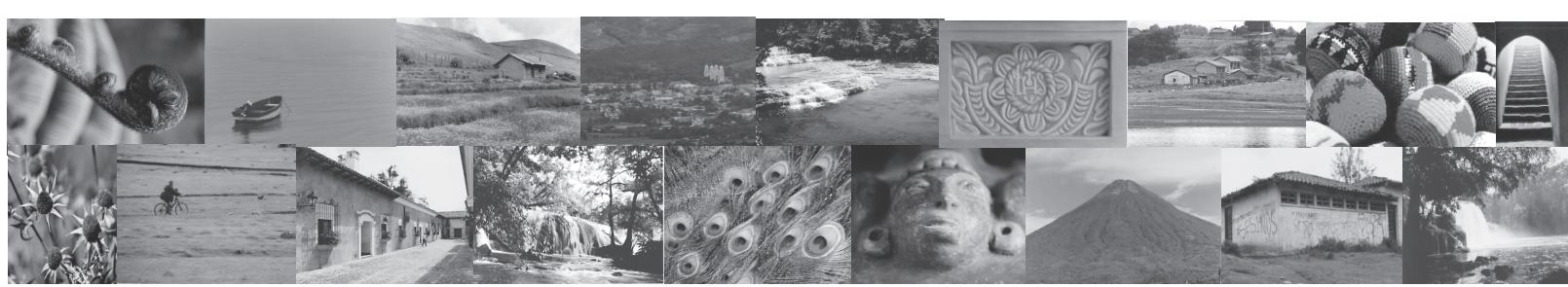
La capacidad de hacerlo depende de la manera en que se ejerce el Estado de Derecho, el Estado Democrático, el Estado para el Desarrollo, el Estado Gerencial y el Estado Multicultural.

El Estado de Derecho se refiere a un funcionamiento acorde con la Constitución y las leyes que lo organizan.

De ahí los objetivos de garantizar la legalidad, la independencia de poderes y el asegurar el respeto de los derechos de sus habitantes.

En Guatemala, el problema es doble. Por una parte, el Estado no tiene la capacidad de garantizar la seguridad ciudadana. Y por el otro, se vuelve fuente de inseguridad en la medida que no se sujet a las leyes y abusa de su poder en distintos ámbitos; como cuando promulga leyes o aplica políticas inconstitucionales.

Igualmente grave es observar comportamientos personales que se efectúan sin acatar las leyes, dando lugar a un ambiente de ilegalidad e impunidad. El poder judicial no tiene plena autonomía por motivos financieros o por las prácticas políticas de gobierno.



En el pasado, se ha denunciado, la falta de transparencia y la politización en la elección de los Magistrados del Organismo Judicial, que se extiende a otros funcionarios que deben ser designados por el Congreso, como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad.

En general, la falta de recursos financieros impide que tanto jueces como fiscales reciban adecuada protección para ellos y sus familia-

res, sobre todo en los casos de combate al crimen organizado.

Además, a menudo la legislación pierde efectividad al chocar con prácticas informales que predominan en la sociedad guatemalteca. Estos incluyen la cultura del honor, que explica la violencia privada como reacción ante la ausencia del Estado; la cultura machista, que excluye a las mujeres de la vida política y económica; o la cultura del botín, que incentiva la corrupción.

2. El Estado Democrático

El Estado guatemalteco ha sido históricamente frágil como representante de los intereses de la Nación, por lo que las mayorías no se identifican con él como instrumento que favorece su desarrollo.

La relativa legitimidad y fuerza del Estado se ve constantemente puesta a prueba porque no ha tenido la autonomía frente a los grandes poderes corporativos, como los gremios empresariales o las fuerzas armadas y más recientemente, frente a los poderes mafiosos vinculados a las actividades ilegales.

Esto tiene efectos antidemocráticos porque las decisiones importantes que afectan a todos y todas se toman en provecho de minorías poderosas.

Es bien conocido el fenómeno de la ausencia de partidos políticos estables, nacionales, orgánicos, con liderazgo y programas de gobierno consolidados.

El hecho de que los partidos que hacen gobierno se desprestigien en la función pública y que los de oposición no lo intenten de forma constructiva, revela serias carencias en materia de capital social. La falta de comunicación abierta hace que las diversas fuerzas políticas y sociales se mantengan dispersas y no

aseguren acuerdos duraderos y planes que logren resolver los principales problemas del país.

Prevalece en la vida ciudadana una crisis de confianza en el Estado, en los partidos políticos y en todo lo público.

Lo anterior es reforzado por el hecho de que el Estado ha sido dirigido por partidos políticos de reciente fundación, con miembros de reducida experiencia, con serias limitaciones para aplicar políticas de largo plazo. En el contexto de una cultura en que la actividad política a menudo se interpreta como recompensa personal (deuda política) y no como un deber cívico o de servicio público.

La mayoría de los partidos políticos ha sido indiferente ante las necesidades y demandas de los indígenas, a quienes se percibe como "otro sector", o un "grupo de interés" más. De hecho, se estimula su participación en los comités cívicos que únicamente tienen un ámbito local o regional.

Algo similar ocurre en el caso de las mujeres. Su escasa presencia en puestos importantes de los partidos políticos, del Congreso, del Organismo Judicial y del Ejecutivo es el resultado de una cultura, según la cual el



ámbito natural de acción de la mujer es el hogar (esfera privada), en tanto al hombre le corresponde estar en la arena política (esfera pública).

Esta ideología sobre distintos desempeños permite al hombre, como proveedor, ser el "jefe del hogar", por lo tanto, quien toma todas las decisiones importantes de cara a la comunidad política. Esto ocurre sobre todo en las comunidades indígenas más tradicionalistas donde la participación electoral de las mujeres es mínima.

Ha habido algunos avances, por ejemplo el surgimiento de varios movimientos femeninos y su participación en el debate público, la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer y las actividades surgidas del Foro de la Mujer.

La transformación de la cultura jerárquica y autoritaria que domina dentro de los hogares y en el país limita las posibilidades reales de formar el concepto de la ciudadanía desde muy temprana edad.

La corrupción se manifiesta como una enfermedad del Estado pero también de la sociedad, y del mercado. En esta época se han acentuado sus múltiples rostros, en la forma de quiebras bancarias fraudulentas, juegos financieros especulativos, retención

de recursos fiscales, evasión, malversación, prevaricatos, extorsiones y otros manejos ilegales con dineros del Estado.

Una forma particular de corrupción y un verdadero cáncer de la democracia es el clientelismo, cuando los funcionarios públicos buscan reelección ofrecen bienes o favores. Esto, en el caso de los diputados, hace que dependan más del apoyo del Ejecutivo o de grupos corporativos con acceso a recursos, y descuidan la agenda legislativa y la disciplina partidaria.

El clientelismo se relaciona con la pobreza, pues de hecho los electores pobres se preocupan más por recibir bienes privados en el corto plazo o proyectos concretos a favor de su comunidad (bienes públicos locales), que por plataformas de políticas que podrían no producirles ningún beneficio real inmediato.

El diagnóstico sobre el funcionamiento del Estado no se satisface suficientemente sin analizar el papel que el Ejército cumple en la construcción de la democracia en Guatemala.

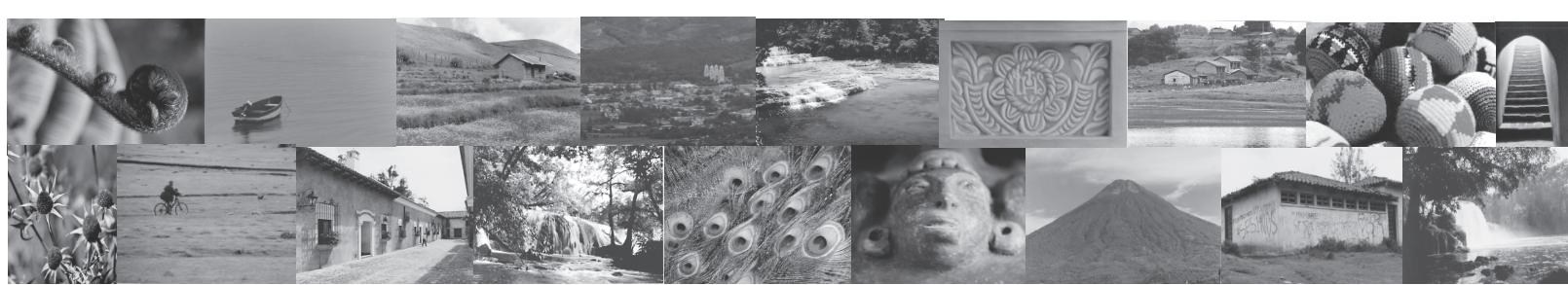
La función constitucional del Ejército es la defensa de la soberanía nacional, y la letra y la intención del Acuerdo de Paz correspondiente recomiendan su reconversión en el nuevo ambiente de paz y democracia.

3. El Estado para el Desarrollo

Otro aspecto del Estado débil se manifiesta en su incapacidad de reducir drásticamente los rezagos y brechas sociales, y de impulsar el desarrollo económico. Aunque desde la firma de los Acuerdos de Paz ha aumentado la asignación de recursos para impulsar el desarrollo social, especialmente en educación, se ha avanzado en algunos programas de descentralización y ampliación de cobertura

de servicio, aún así las deficiencias del Estado en esas áreas son abismales.

Los bajos índices del gasto social se deben a las limitaciones financieras que padece el Estado. Aparece aquí su ancestral incompetencia para captar suficientes recursos por medio de los impuestos, caracterizándose como un poder sin recursos económicos suficientes.



La capacidad administrativa y de gestión del Estado, que es la garantía de que sus funciones se cumplen, también ha sido débil y, por momentos, caótica. Además de no diseñar e impulsar políticas públicas orientadoras y claras.

No se ha alcanzado la modernización del servicio civil, por el contrario, privan las prácticas tradicionales de reclutamiento partidista, por razones de parentesco y amistad. Lo anterior se traduce en improvisación, informalidad, lentitud e improcedencia de muchas de resoluciones de la autoridad.

4. El Estado Multicultural

Con el reconocimiento oficial de que Guatemala es una sociedad multiétnica, el Estado y los guatemaltecos en general enfrentan una nueva realidad que implica múltiples desafíos.

Dos de ellos son importantes y están establecidos en los Acuerdos de Paz, especialmente en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y en la suscripción del Convenio 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes.

Se está aún muy lejos de cumplir con otras demandas indígenas cuya puesta en marcha se habría facilitado de haberse ganado la Consulta Popular sobre las Reformas Constitucionales, efectuada en 1999.

Esos retos son: primero, construir un Estado plural que refleje y se acomode a la realidad de una sociedad habitada por grupos étnicos diversos; y segundo, mejorar sustancialmente los niveles de vida de los pueblos indígenas que hoy día experimentan los mayores índices de pobreza y exclusión del desarrollo.

Hay que reconocer que muy poco se ha hecho para enfrentar los desafíos mencionados. Pero lo importante es que se empieza a tener conciencia de ello.

Así, ha sido influyente el advenimiento de la democracia política, ya que a partir de los noventas han surgido organizaciones y

movimientos indígenas en busca de la reivindicación de sus derechos. Otro factor positivo ha sido el ambiente internacional propicio al surgimiento de demandas de los pueblos indígenas con ocasión del Quinto Centenario del Descubrimiento de América.

Se ha legislado sobre el derecho a los sitios espirituales y de culto religioso, se acepta de hecho la utilización supletoria del derecho consuetudinario, y se promulgó una Ley sobre la Discriminación Racial (Decreto 57.02). También se ha impulsado la educación bilingüe en las áreas donde se hablan los cuatro idiomas mayoritarios.

Además, se han creado Juzgados de Paz en todos los municipios pero en pocos de ellos el juez habla el idioma local.

Pasar de un Estado homogéneo a uno plural, que refleje la diversidad de Guatemala, es un desafío aún pendiente.

El grado y la forma en que puede resolverse este desafío se relacionan con una profundización de la identidad, la autonomía, los idiomas, el territorio y la tierra, y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

Como lo han documentado los anteriores Informes de Desarrollo Humano, los peores indicadores de pobreza, desigualdad, desprotección legal e inseguridad en general,



se encuentran entre las familias indígenas.

El índice de desarrollo humano de la población indígena era, en 2000, catorce puntos más bajo que el de la no indígena. Los pueblos indígenas experimentan condiciones de

exclusión, marginalidad y discriminación. Las políticas del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil hacen esfuerzos aún precarios, insuficientes para cambiar esta situación.

Al agua patos y patas...

En el tema de la **crisis económica y debilidad del estado**

¿Tu municipio está igual, mejor o peor que el resto del país? ¿Qué tienen de parecido o de diferente? ¿Cuál es el estado actual de la PNC, el ejercito, la salud y la educación? ¿Qué soluciones propones para cambiar esa realidad?

Desde mi ventana

Un Análisis de Coyuntura

Fundación Myrna Mack

Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública

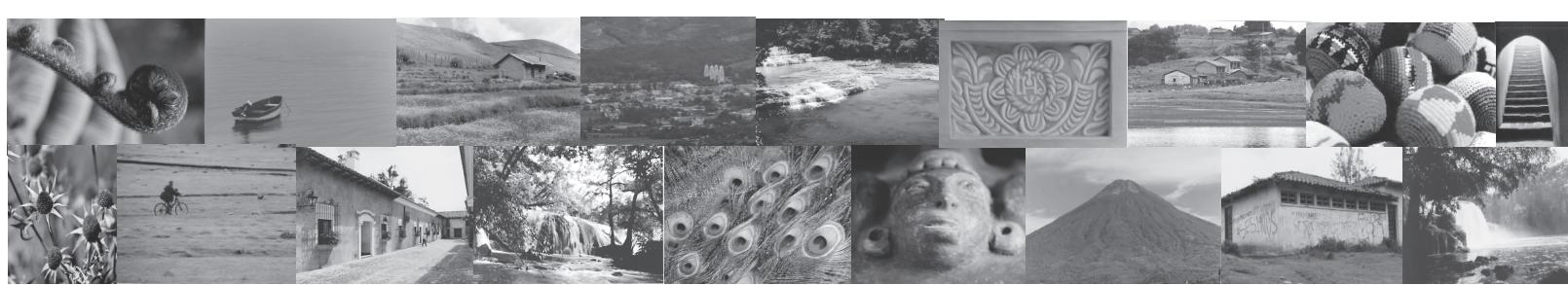
El ambiente de conflictividad y los escándalos por corrupción de ex funcionarios, rodean el frágil e inseguro inicio del gobierno de Óscar Berger.

El destape de los hechos de corrupción cometidos durante la anterior administración, el debate político que rodeó la destitución de funcionarios como el Fiscal General de la República y el Contralor General de Cuentas de la Nación, la confirmación de que dinero sucio fi-

nanció la campaña electoral de algunos partidos políticos, entre otros conflictos sociales y laborales, son algunos elementos del contexto nacional en que ha dado inicio la gestión gubernamental de Óscar Berger.

Lo anterior conforma un ambiente de conflictividad y escándalo que, por varias semanas, ha ocupado el interés de los medios de comunicación y de la opinión pública, con lo que son muchos los aspectos que están quedando fuera del análisis

y la valoración respecto de los primeros dos meses de gobierno. Por ejemplo, poco se ha dicho de las características de fragilidad e inseguridad política de la nueva administración, el nulo avance hacia la construcción de una agenda nacional de trabajo; la aparente inviabilidad de un entendido político con los partidos de oposición; y las inquinas internas entre los grupos que hacen gobierno, que eventualmente podrían minar la estabilidad en el entorno presidencial.



En cuanto a los conflictos de calle, podría decirse que algunos son nuevos y hasta estimulados de propósito, como es el caso del transporte pesado; otros se han reanudado, como el desalojo de fincas o las ya tradicionales relaciones de confrontación entre maestros y autoridades educativas; a lo que se agrega la precariedad financiera del Estado y la inestabilidad política en el Congreso de la República.

En efecto, desde los primeros días de su gestión, la ministra de Educación, María del Carmen Aceña, ha afrontado protestas, marchas y hasta acciones legales en su contra, por parte de maestros inconformes con la revisión de las plazas que dejó presupuestadas la administración anterior. El gobierno de Alfonso Portillo dejó intencionalmente activada esta bomba de tiempo, pues la medida respondió a intereses partidarios y, además, había plena conciencia de que la precaria condición económica de la cartera de Educación dificultaría cumplir con este compromiso.

Asimismo, desde febrero, los trabajadores del transporte pesado tomaron medidas de hecho en protesta por la decisión municipal de prohibirles el tránsito durante las “horas pico” por las principales vías de la capital. El problema cobró gran magnitud cuando, ante la gravedad de las protestas, se ordenó la intervención de las fuerzas combinadas –Policía Nacional Civil y Ejército- para reprimir las acciones que estaban creando ya riesgos para la vida de las personas.

Como resultado de esto, tuvo lugar el primer caso de uso de la fuerza y los pilotos capturados afrontan actualmente cargos penales por terrorismo.

Resalta en este problema la nula comunicación y coordinación entre la municipalidad capitalina y el gobierno central, pues las rencillas personales entre el Alcalde y el Presidente, que datan de hace varios años, no permitieron realizar un trabajo conjunto. Además, se presume que con estas acciones se buscaba crear un nuevo conflicto político al gobierno, y que el ex vicepresidente Francisco Reyes López habría participado activamente en esto, pues varias unidades de transporte pesado de su propiedad estuvieron involucradas en las protestas.

En el interior del país, uno de los problemas que se ha reactivado con fuerza y que ha tenido poca cobertura en los medios de comunicación, es el desalojo de fincas, tema que se mantuvo estratégicamente paralizado durante gran parte de la administración anterior. Coincidientemente, las órdenes de desalojo se agilizaron en los tribunales de justicia a partir de la toma de posesión del nuevo gobierno, con lo cual se evidencia la intención de estimular un conflicto de los más sensibles y explosivos.

Sin embargo, el mayor impacto durante los primeros 45 días de este nuevo gobierno lo ha generado el destape de los casos de corrupción atribuidos a la pasada administración. Entre estos destacan: el sa-

queo de más de 62 millones de quetzales a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), por el ex titular Marco Tulio Abadío; y la destitución del Contralor General de Cuentas de la Nación, Óscar Dubón Palma¹, acusado de haber utilizado dinero del Estado para financiar a partidos políticos; y se le investiga por haber cobrado dos cheques provenientes de una empresa vinculada al desfalco millonario del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Además, el caso del desfalco millonario y lavado de dinero en el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), en el que aparentemente están involucrados, entre otros, el general Francisco Ortega Menaldo, su esposa Patricia Arana y José Armando Llort, quien fungió como presidente de esa institución bancaria. Por último, el caso de la Conexión Panamá, que involucra a altos funcionarios de la administración anterior, principalmente al ex presidente Alfonso Portillo².

En los dos casos de la SAT y la Contraloría General de Cuentas, destaca el hecho de que parte del dinero desfalcado fue utilizado para financiar las campañas electorales de los partidos de Avanzada Nacional (PAN) y Unión Nacional de la Esperanza (UNE). Abadío habría destinado a la UNE aproximadamente 1.8 millones de quetzales; mientras que Dubón Palma habría triangulado, a través de la organización Amigos en Acción, unos tres millones de quetzales a favor de los partidos mencionados



(aún no se sabe si otros partidos también recibieron este tipo de donaciones). Todo apunta a que estos ex funcionarios estaban comprando apoyo partidario para permanecer en los cargos.

Esta situación ha tenido consecuencias: en primer lugar, el des prestigio público de ambas organizaciones políticas, principalmente de sus líderes Álvaro Colom (UNE) y Leonel López Rodas (PAN), y de otros dirigentes partidarios que ahora son perseguidos penalmente. En segundo, la renuncia de varios diputados de la UNE, por lo bochornoso del caso.

Como era de esperarse, los partidos afectados están denunciando linchamiento y persecución política en su contra, debido a que las acciones del Ministerio Público están concentradas en capturar y someter a juicio a dirigentes partidarios, mientras que los procesos judiciales contra los ex funcionarios no avanzan. Persecución política o no, el hecho es que ambos partidos están en el centro de la controversia no sólo por el uso de dinero sucio en la campaña, sino también por sus vínculos con los ex funcionarios y por articulaciones políticas que han quedado al descubierto.

En apariencia, al gobierno le favorece la exposición que sufren el PAN y la UNE, cuyos diputados han creado ya fuertes dolores de cabeza por su actitud de oposición en el Congreso. Sin embargo, esta situación podría obstruir eventuales negociaciones en el mediano y largo plazo, cuando el presidente Berger requiera realmente el apo-

yo de estos partidos para hacer viable la agenda del gobierno; y también podría hacer que ambas organizaciones sufran daños considerables en su legitimidad como contrapartes en un proceso de diálogo o negociación.

Otro tema controversial fue lo ocurrido en torno al Ministerio Público (MP), entidad que aún no se recupera de la presión política a la que ha estado sometida, razón por la cual muchos casos de corrupción continúan existiendo solamente como informaciones publicadas en los medios de comunicación, pero no han tomado forma de casos judiciales.

Esto tiene su origen en el deplorable estado en que se encuentra el MP por razones de manipulación histórica, por las argucias del exfiscal general Carlos de León Argueta y por la reciente llegada de un nuevo jefe a la institución. La presión para resolver estos casos es fuerte, ya que por la inacción del MP varios implicados en los casos de corrupción se han fugado exitosamente al extranjero y de otros no se conoce paradero.

En esta línea, el tema político más sensible que le ha tocado enfrentar a la administración actual, es la presión que se generó por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil, aunado al interés del gobierno, para remover del cargo de Fiscal General a De León Argueta.

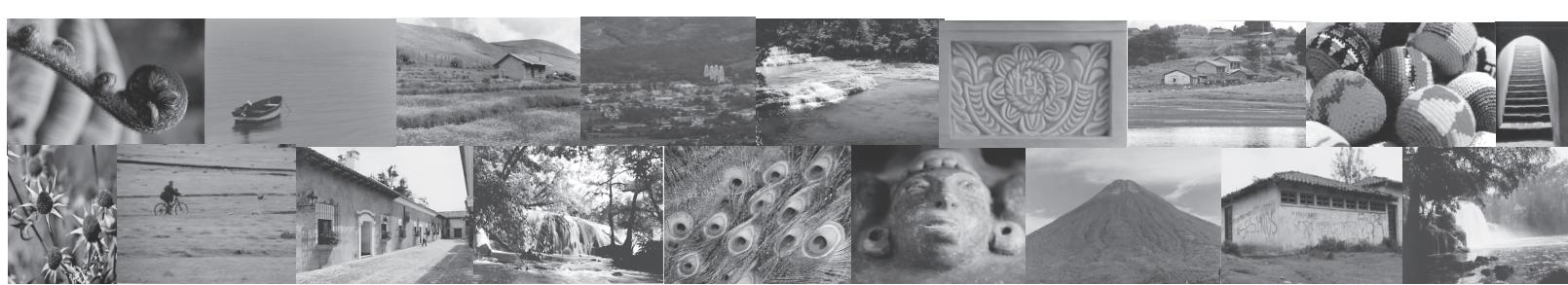
Tras varias semanas de enfrentamiento público entre el Presidente y el Fiscal General, el 24 de febrero el presidente Berger destituyó

del cargo a de León Argueta y en su lugar nombró a Juan Luis Florido, quien para entonces fungía como diputado electo por la gobernista Gran Alianza Nacional (GANA) y miembro del partido Movimiento Reformador (MR).

Mucho debate jurídico y político suscitaron estas acciones en cadena, por cuanto hay dudas sobre la legalidad y la constitucionalidad en el nombramiento de Florido, así como por su pertenencia a la coalición gobernista y al MR. Las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por un particular y por las organizaciones Grupo de Apoyo Mutuo, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y el Centro de Acción Legal en Derechos Humanos, dilucidarán si este nombramiento es constitucional y legal. No obstante, permanece la duda de si Florido podrá garantizar la autonomía política y funcional de la institución, dada su afinidad con el gobierno y el MR.

Como es posible observar, el nuevo gobierno se ha enfrentado hasta el momento a fuertes conflictos y obstáculos que dificultan su gestión. De alguna manera, esta situación no permite ver con claridad los tropiezos del nuevo gobierno; y dificulta observar que esta nueva administración empieza a moverse sobre líneas frágiles e inseguras.

La humareda que provocan los escándalos de corrupción, acerca de los cuales cada día salen nuevas revelaciones, distrae la atención de la opinión pública y del mismo gobierno. No ha habido espacio suficiente para que los nuevos gobernantes tracen con claridad



sus líneas de acción. No hay algo que sea realmente nuevo. Sólo hay anuncios como el relanzamiento de la paz y del Pacto Fiscal; la renovación del compromiso para crear la Comisión Investigadora de Cuerpos Clandestinos de Seguridad y otros pocos temas, que se han ahogado o han pasado inadvertidos en medio de las correntadas de corrupción que salen a luz diariamente.

Es claro que, además de los conflictos y problemas ya señalados, la verdadera presión que hay sobre el gobierno de Berger es la carencia de recursos del Estado.

Las fuertes sumas de dinero público desviado a cuentas personales de los exfuncionarios; un presupuesto antifuncional y estratégicamente mal distribuido que fue diseñado para el año 2003 y no para el 2004; más los altos índices de evasión fiscal y una baja recaudación tributaria, son obstáculos que no permiten paliar esta precariedad financiera y ponen al gobierno en una situación complicada.

Con relación al presupuesto, existe la posibilidad de reestructurarlo conforme a las necesidades del nuevo gobierno. Para esto, el Ministerio de Finanzas Públicas debe elaborar una propuesta que sea suscrita por el Organismo Ejecutivo y sometida a la aprobación del Congreso de la República. Es posible que en el Congreso no haya una recepción positiva, debido a que el llamado “pacto de gobernabilidad” entre las bancadas de la GANA, la UNE y el PAN está “suspenido” por la persecución que

el MP ha enderezado contra miembros de estos partidos, vinculados a la recepción de dinero sucio procedente de la SAT y de la Contraloría.

Por aparte, el gobierno también pretende captar más recursos por medio de la reactivación del Pacto Fiscal y su puesta en práctica. Esto en el marco del relanzamiento de la paz, propuesta que fue presentada a finales de febrero y que levantó algunas expectativas en la sociedad civil.

El gobierno pretende tratar, en el marco de los Acuerdos de Paz, además del tema fiscal, el Programa Nacional de Resarcimiento, la conformación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), la aprobación del convenio para crear la Comisión Investigadora sobre Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), la reconversión del Ejército, una estrategia de desarrollo rural y una plataforma indígena de diálogo.

Estos temas han sido impulsados fundamentalmente por el vicepresidente de la República, Eduardo Stein, algunos de sus colaboradores más cercanos y funcionarios como el titular de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, Frank La Rue, debido al bajo perfil que ha mostrado desde el inicio de esta administración el secretario de la Paz, Víctor Montejo. El objetivo supuestamente es dinamizar el cumplimiento de los acuerdos de paz, retomando temas importantes.

Dentro de este paquete, el tema del Pacto Fiscal resalta sobre los de-

más, puesto que es estratégico para el nuevo gobierno. Por tal motivo, se ha reconstituido la Comisión de Seguimiento, instancia que estuvo virtualmente anulada durante la gestión de Portillo, debido a falta de voluntad política.

Ahora bien, habría que evaluar hasta dónde llega la voluntad política de este gobierno para afrontar el fuerte compromiso que significa el relanzamiento de la paz. También será necesario observar qué medidas concretas tomará este gobierno para avanzar sustancialmente en el cumplimiento de estos acuerdos. Por el momento, la antigua Comisión de Acompañamiento ha desaparecido y en su lugar funciona, para la transición, una Comisión de Paz integrada, entre otros, por representantes de los sectores académicos, pro justicia, sindical, indígena y gubernamental.

La correlación de fuerzas alrededor del nuevo gobierno: el regreso del poder tradicional a la conducción del país

Cada vez que el país experimenta cambios, producto de un proceso electoral, se producen, a su vez, modificaciones importantes en dos ámbitos: 1) en la administración y conducción del gobierno y el Estado; y 2) en el espacio de poder real, ya sea entre dos o más fuerzas que luchan por la hegemonía en ese espacio, o a lo interno del grupo hegemónico.

Con la instalación del nuevo go-



bierno el pasado 14 de enero, estos ámbitos se alteraron sustancialmente respecto de los últimos cuatro años. Por un lado, el aparato estatal experimentó cambios en todos los cuadros más altos de dirigencia, a excepción de aquellos que tienen sus propios mecanismos y tiempos para efectuar reemplazos³. Por el otro, es evidente que grupos no partidarios cercanos a Óscar Berger lograron copar el espacio donde se ejerce el poder público, compartiendo tan sólo algunas pequeñas cuotas con los grupos partidarios de la GANA.

Esto provocó un desplazamiento entre bloques de poder. El bloque de poder tradicional, básicamente el sector empresarial, ha retornado a tener influencia en la conducción administrativa del país. El bloque de poder político y económico emergente, vinculado a la corrupción, la narcoactividad y el crimen organizado, que estuvo muy bien posicionado en el gobierno de Portillo, ha salido de la esfera donde se hace gobierno y se ejerce el poder. Pero, no debe darse por anulado. Este poder emergente sigue siendo real, continúa peleando por la impunidad y la protección de sus intereses; y es seguro que agentes suyos permanecen incrustados en la estructura del poder público.

Sin embargo, tan grande fue el daño que provocó al país la armonía de intereses del gobierno de Portillo y del Frente Republicano Guatemalteco con este poder emergente aparentemente desplazado; como igualmente lesiva puede resul-

tar la armonía entre el bloque de poder tradicional con el gobierno de Óscar Berger.

Es un hecho que un control hegemónico del Estado no representa necesariamente lo mejor, pues los esfuerzos no se encaminan por lo regular al bien común, sino a favorecer los intereses del bloque en el poder. Sin duda, esto se convierte en un obstáculo para el desarrollo integral del país y crea condiciones propicias para que se agudicen otros problemas sociales de mayor dimensión (pobreza, condiciones laborales precarias, injusticia social, etc.).

Con el resultado electoral del 2003 y la instalación del nuevo gobierno, el poder tradicional logró copar importantes espacios. Los cargos públicos han sido repartidos, en su mayoría, a grupos no partidarios allegados al Presidente y vinculados al sector empresarial, como se explica a continuación.

Composición del nuevo gobierno

La composición del nuevo gobierno refleja cómo influye el bloque de poder tradicional en el Estado y qué grupos o fuerzas lo conforman internamente.

El caso del actual gobierno es interesante, puesto que a su alrededor orbitan varias fuerzas que, eventualmente, podrían repelerse entre sí y crear complicaciones políticas. Tan sólo el hecho que Óscar Ber-

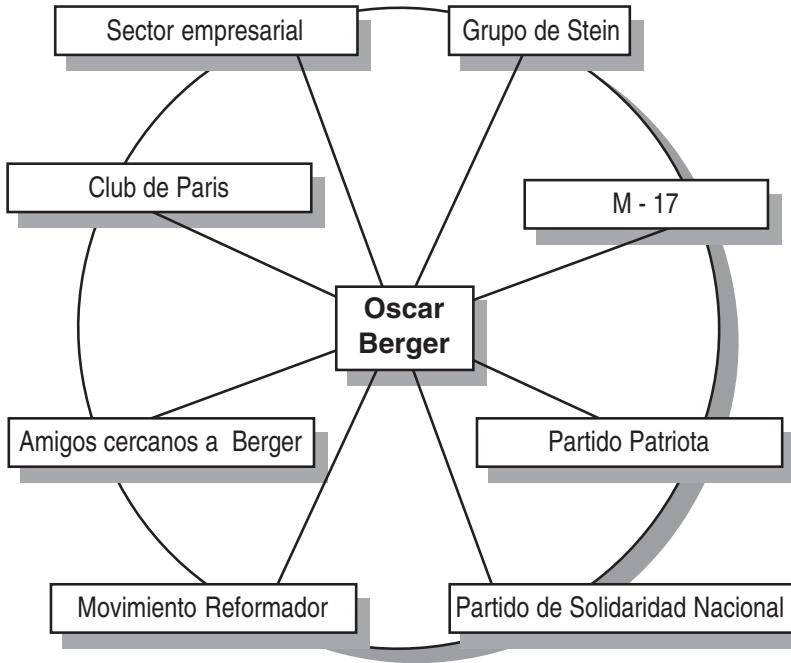
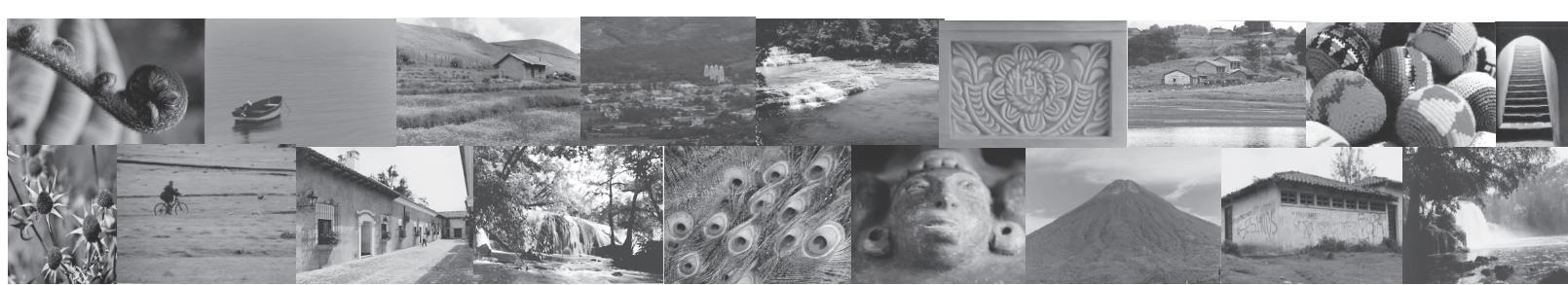
ger y Eduardo Stein hayan alcanzado los altos cargos ejecutivos gracias a la alianza de tres partidos políticos (Partido Patriota, Movimiento Reformador y Partido de Solidaridad Nacional), presenta de entrada un panorama complejo.

Obviamente, cada una de estas organizaciones partidarias tiene su círculo de influencia y sus propios mecanismos de presión. Constituyen la parte más visible, identificable y quizás la menos complicada en la actual estructura de autoridad pública, pues son instituciones políticas que tienen un vínculo más formal con el actual Presidente, aunque, como se verá posteriormente, no por eso fueron mejor dotadas en la repartición de cargos públicos.

Contrario a éstas, existen alrededor de Óscar Berger otros grupos que son menos visibles, no tienen una estructura institucional formal, pero que efectivamente tienen fuerte influencia en la toma de decisiones y son los que en esta ocasión han acaparado prácticamente las cuotas de poder. Esto, principalmente por los compromisos políticos derivados del financiamiento de la campaña electoral.

Con el ánimo de plantear un esquema que haga visible qué grupos se encuentran alrededor de Óscar Berger, y tomando en consideración que toda clasificación resulta arbitraria y sólo tiene el objetivo de ordenar los elementos a partir de ciertos rasgos comunes, se presenta la siguiente gráfica:

3. Pese a que siempre aseguró no temer a los tribunales, el expresidente Portillo huyó del país hacia México a principios de febrero.



Como puede observarse, existen ocho distintas fuerzas, identificables hasta el momento, que orbitan alrededor del presidente Óscar Berger. Sin embargo, esto no quiere decir que cada una de ellas tenga la misma influencia, o que al momento de la distribución de cuotas de poder hayan recibido igual parte. Lo que efectivamente hace notar es la diversidad de grupos que de alguna manera tienen capacidad de influir o tienen un canal directo hacia el Presidente.

¿Cómo circundan estos grupos alrededor de Óscar Berger?

La definición, tanto de las cuotas de poder como de los círculos de influencia del Presidente, depende

en gran medida de la distribución de puestos clave.

En la siguiente tabla se resume la distribución que se observaba a febrero del presente año. Con esto se pretende identificar qué grupos han sido los más favorecidos con la entrada del nuevo gobierno. Por lo tanto, los puestos claves más sobresalientes asignados a los distintos grupos son los que se presentan en la página siguiente.

Partiendo de esta clasificación, los grupos “Club de París”, Sector Empresarial, Amigos cercanos a Berger y el de Eduardo Stein son los que han recibido los cargos o funciones más importantes dentro del gobierno. Los tres primeros cuentan con la mayoría de los co-

misionados presidenciales, a excepción del comisionado para la Reforma del Estado y el Comisionado para la Seguridad y Defensa. El grupo de Eduardo Stein es responsable de instituciones clave, como la propia Vicepresidencia de la República, SEGEPLAN y la SAE.

Cabe destacar que el “Club de París” maneja una cuota de poder alta, pues no sólo está al mando de ministerios de Estado importantes (Gobernación y Salud) sino también de los denominados “megaproyectos” y el Fondo de Inversión Social (FIS). Manejarán fuertes cantidades de dinero y formas de tener contacto con la población, a través de la ejecución de proyectos.

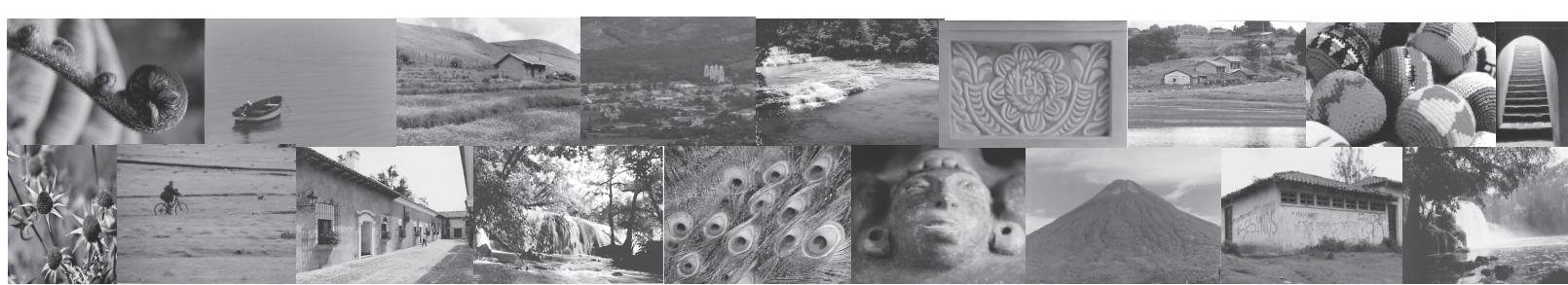
Por su parte, los espacios otorgados a los partidos Patriota, Solidaridad Nacional y el Movimiento Reformador fueron bien diferenciados: el primero de ellos tiene fuerte influencia en el Congreso de la República y el líder de esta organización, el general Otto Pérez Molina, tiene conexión directa con Berger y Stein y su función de comisionado para la Seguridad y la Defensa es un cargo de importancia estratégica para el actual gobierno⁴.

El Partido de Solidaridad Nacional tiene a su cargo el Ministerio de Trabajo, mientras que el Movimiento Reformador obtuvo la Cancillería, la figura del Comisio-

⁴ Pérez Molina no controla de manera absoluta las estructuras de seguridad y defensa, pero todo indica que sigue en la pugna por ampliar sus influencias en esas y otras esferas. De él se dice que sería el primero que eventualmente rompería con el actual gobierno, si así resulta mejor para sus aspiraciones presidenciales.



Grupo	Puestos asignados
Club de París Es como comúnmente se le conoce a un grupo selecto de ex panistas, como Arabella Castro, Luis Flores Asturias y Marco Tulio Sosa. Muy cercano a ellos está Arturo Soto Aguirre.	<ul style="list-style-type: none"> · Comisionado para mega proyectos · Ministerio de Gobernación · Ministerio de Salud · Registro de la Propiedad · FIS
M-17 Es un grupo de ex panistas y personas que apoyaron directamente a Berger en la campaña electoral del 2003. La figura más reconocida es Eduardo González.	<ul style="list-style-type: none"> · Secretaría Ejecutiva de la Presidencia · Algunas diputaciones
Sector empresarial Grupo de empresarios de alto nivel, directivos del CACIF y personal técnico-político vinculado a este sector.	<ul style="list-style-type: none"> · Comisionado contra el hambre · Comisionado por la transparencia · Comisionado para el desarrollo · Comisionado para la modernización del Estado · Ministerio de Economía · SAT · Ministerio de Educación · Ministerio de Finanzas Públicas
Grupo de amigos cercanos a Berger Entre ellos se cuentan: Richard Aitkenhead, Miguel Fernández, Álvaro Aguilar, Alfredo Vila, Roberto González y Eduardo Castillo.	<ul style="list-style-type: none"> · Comisionado para la inversión y la competitividad · Comisionado para el seguimiento del plan de gobierno · Varias secretarías de la Presidencia · Ministerio de Energía y Minas · Ministerio de Comunicaciones · Ministerio de Agricultura
Movimiento Reformador Son figuras de este grupo: Jorge Briz, Mario Fuentes Destarac, Alfredo Skinner-Klée y Juan Luis Florido, aunque éste último renunció al partido para asumir la Fiscalía General.	<ul style="list-style-type: none"> · Cancillería · Comisionado para la Reforma del Estado · Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público · Algunas diputaciones
Partido Patriota Sus figuras más conocidas son el general Otto Pérez Molina y la diputada Roxana Baldetti.	<ul style="list-style-type: none"> · Comisionado presidencial para la Seguridad y la Defensa Nacional · Ministerio de la Defensa (este partido tuvo fuerte influencia en la designación del puesto) · Algunas diputaciones
Partido de Solidaridad Nacional Este partido es dirigido por Ricardo Castillo Sinibaldi.	<ul style="list-style-type: none"> · Ministerio de Trabajo · Algunas diputaciones
Grupo de Eduardo Stein En este grupo figuran el vicepresidente Stein y Hugo Beteta. Están cerca Edmundo Urrutia y Manuel Salazar Tezagüic, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> · Vicepresidencia de la República · SEGEPLAN · SAE · Ministerio de Cultura y Deportes
Otros Personas a quienes por el momento no se les asocia directamente con los grupos más cercanos a Berger, pero que tendrán que unir esfuerzos con ellos para realizar su gestión. Figuran aquí Frank La Rue, Víctor Montejo, Rigoberta Menchú, Marta Altolaguirre, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> · SAAS · COPREDEH · SEPAZ · Ministerio de Medio Ambiente · Vicecancillería de Derechos Humanos y derechos de los migrantes · Embajadora para los Acuerdos de Paz.



nado Presidencial para la Reforma del Estado, y de mucha importancia, el puesto del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público⁵.

El M-17 no obtuvo muchos cargos públicos de gran importancia, aunque el puesto asignado a su integrante más representativo, Eduardo González, tiene un carácter estratégico de primera línea: la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República. Además, González tejió una buena relación amical con el Presidente y esto le proporciona una significativa cuota de poder.

Por último, el grupo denominado “otros” incluye a personajes que llegaron a los cargos por sus características técnicas y su trayectoria personal, y no por responder a una militancia partidaria o por tener vínculos con algún grupo en específico. En esta categoría se encuentran los titulares de la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos (COPREDEH), la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS), el Ministerio del Medio Ambiente, entre otros.

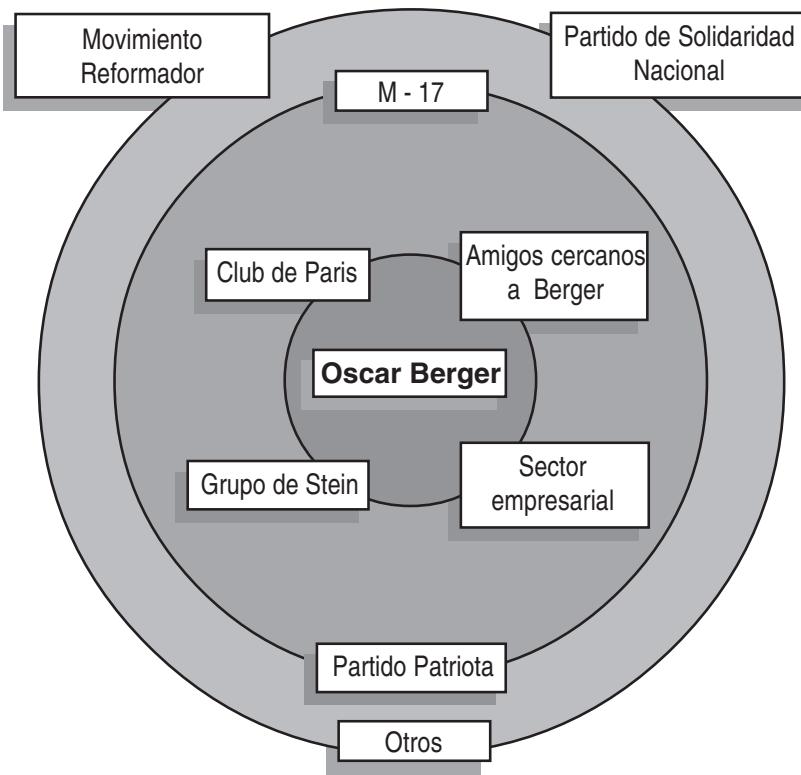
Es interesante observar que los grupos no son rígidos o cerrados. En ocasiones, los miembros de un grupo también pertenecen a otros, por lo que su presencia en el espectro de poder se duplica o triuplica. Tal es el caso de Jorge Briz Abularach, quien claramente forma parte del MR, pero también es amigo cercano al Presidente y

tiene vínculos estrechos con la cúpula empresarial, pues por varios años fue Presidente de la Cámara de Comercio. De igual forma puede citarse a Richard Aitkenhead y a Miguel Fernández, quienes son amigos cercanos al Presidente, pero a la vez tienen fuertes vínculos con el sector empresarial y con el grupo de Eduardo Stein.

Como ya se indicó, la cercanía de cada grupo depende en gran medida de la cuota de poder asignada. Por esto, no todos estos grupos son igualmente cercanos al presidente Berger, a pesar de que cada uno, efectivamente, tiene línea directa con él. En este sentido, la siguiente gráfica busca identificar

qué grupos se encuentran en primera, segunda o tercera línea del mandatario.

Como se aprecia en el gráfico siguiente, cuatro fuerzas o grupos se encuentran en el primer círculo de influencia del presidente Berger y coincidentemente son los mismos que han recibido mayores cuotas de poder que los demás. En términos de funcionamiento del gobierno, esto puede ser contraproducente si los grupos llegan a confrontarse, ya que al momento de la toma de decisiones debe arribarse a consensos, de lo contrario, puede generar inestabilidad interna en este bloque.



⁵ Juan Luis Florido afirma que renunció a su militancia partidaria antes de asumir el cargo. En todo caso, su designación no es más que el resultado de haber formado parte del MR y de la GANA, pues ello le valió ser miembro del círculo más o menos cercano al mandatario.



En segunda línea aparece el Partido Patriota, principalmente por el rol tan importante que tiene su líder, Otto Pérez Molina, en esta correlación de fuerzas. Igualmente, el M-17 con su representante Eduardo González, aunque ya se dijo que este personaje está de hecho posicionado, por sí mismo, en el primer círculo. Por último, en una tercera línea se encuentran los dos partidos políticos restantes –MR y PSN- y el grupo denominado “Otros”.

¿Qué refleja esta correlación de fuerzas?

Al observar los círculos de influencia en el cuadro de abajo, se percibe de inmediato que con el arribo de Óscar Berger a la Presidencia de la República, se concreta el retorno de la cúpula del sector empresarial al manejo y administración del gobierno. Al momento

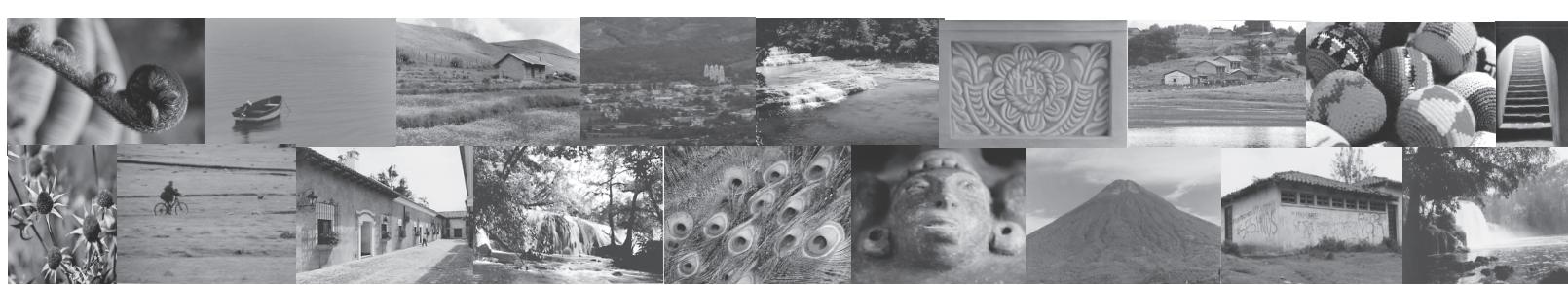
de ocupar posiciones estratégicas a ese nivel, este poder tradicional gana espacios importantes en el ejercicio del poder público y ya no es solamente un bloque de poder como tal.

No obstante, el hecho de que existan alrededor de Berger ocho grupos distintos, cuatro de ellos en primera línea, deja entrever que el nuevo mandatario tendrá la necesidad de mantener un constante equilibrio que le permita trabajar con cierta comodidad. De lo contrario, si los distintos grupos pretenden seguir agendas propias, puede generarse una serie de conflictos internos que no beneficiarían en nada la gestión de esta administración.

Finalmente, preocupa sobremanera la figura de los comisionados presidenciales porque, además de que pueden engordar al Estado con

más burocracia, el éxito de su función depende de que exista voluntad política en el ambiente, principalmente por parte de los ministros de Estado, para poder realizar la labor de coordinación que les fue encomendada. Como se sabe, los comisionados están destinados a tener una jerarquía política mayor que los propios ministros, pero no en la esfera de lo formal porque son figuras nuevas que no están contempladas en la Constitución Política de la República ni en las leyes ordinarias.

Si los comisionados en algún momento llegaran a imponer sus criterios a los ministros y otros funcionarios con nombramiento legalmente establecido, se podría crear no sólo una crisis de gabinete, sino también una situación de carácter extra legal y extra constitucional que causaría daños más profundos que la mera inquina interna.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

Guatemala: Evaluación del comportamiento de la Economía durante el primer semestre de 2004 y perspectivas para el segundo semestre

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) presentó el martes 27 de julio, por medio de su Departamento de Investigación y Consultoría Económica, un informe sobre la evaluación económica de Guatemala durante el primer semestre del presente año de 2004. El propósito del informe es el de contribuir al análisis de la realidad nacional y a la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a la población guatemalteca.

El documento comprende cinco secciones: 1) Análisis de los principales aspectos del entorno internacional; 2) análisis de los principales elementos de la actividad económica nacional y de la política económica del actual gobierno; 3) análisis del comportamiento y resultados de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia; 4) análisis de los resultados en materia de comercio exterior y de ingreso/egreso de divisas; 5) Perspectivas del segundo semestre del año.

Considerando el interés del documento, publicamos un resumen ejecutivo del mismo, así como la sección dedicada a las perspectivas para el resto del año. El texto completo del documento se puede consultar en el sitio web de ASIES.

Contexto internacional. Estimaciones de diversas entidades financieras internacionales indican que en el año 2004 se espera que las economías de los países desarrollados muestren un mejor desempeño. Los resultados de crecimiento económico en el primer trimestre parecen confirmar las expectativas positivas. Se-

gún tales estimaciones, el mayor dinamismo se dará en los Estados Unidos y, en menor medida, en Europa. En consecuencia, también se espera que las economías de América Latina alcancen mejores resultados.

Actividad económica nacional. En el caso guatemalteco, la expectativa de crecimiento económico es moderada: 2.6% en el año 2004, levemente superior al 2.1% del año 2003. La mayor demanda estadounidense por los productos de vestuario y agrícolas no tradicionales será insuficiente para generar un mayor nivel de actividad económica nacional, principalmente porque en el ámbito interno aún no se registra un incremento de inversiones productivas que le den sustento a mayores posibilidades de crecimiento y de generación de empleo.

En efecto, de acuerdo con la encuesta empresarial realizada trimestralmente por ASIES, en el mes de mayo más del 70% de los entrevistados afirmó que sus niveles de inversión y empleo en relación con el año anterior fueron iguales o incluso menores, y estimó similar comportamiento para los próximos meses.

Si bien las importaciones de bienes de capital, componente fundamental de la inversión, alcanzaron un incremento de 20% en relación con el año anterior, el 75% de éstas se concentra en un sólo sector (el de telecomunicaciones), lo cual sugiere que el resto de actividades productivas no demanda maquinaria y equipo en magnitudes que den lugar a un im-

portante incremento de la capacidad instalada de producción.

Política económica. En el Plan de los 100 días se estableció que las prioridades de la política económica para el semestre serían el impulso del Pacto Fiscal y el relanzamiento del Programa Nacional de Competitividad, para lo cual se conformó la Comisión Técnica del Pacto Fiscal y se designó al Comisionado Presidencial para la Competitividad. Tal Comisión elaboró la propuesta fiscal que el Ejecutivo presentó al Congreso de la República para su discusión y eventual aprobación. El Comisionado está encargado de coordinar las acciones que permitan a Guatemala salir de las últimas posiciones en la escala mundial de competitividad.

Política fiscal. En el ámbito fiscal, el gobierno ha tenido dificultades para contar con los recursos necesarios para cumplir sus funciones. La suspensión del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), significó que la recaudación impositiva en el primer semestre fue apenas superior en 2% a la del mismo período del año anterior. El 51% de los ingresos captados proviene del IVA, como evidencia de la importancia de este gravamen y la necesidad de que su recaudación sea más eficiente.

En relación con las medidas para aumentar la eficiencia del IVA, un estudio publicado recientemente por el BID menciona la importancia de reformar radicalmente la regulación del crédito fiscal que evite la elusión del impuesto, aprovechando las



oportunidades que permite la ley. Agrega que la mejora de la eficiencia del IVA podría aumentar la recaudación anual en 2 puntos porcentuales del PIB, por cuanto la evasión estimada de este impuesto equivale a cerca del 40% de su recaudación potencial.

Gasto público. En materia de gasto público, las limitaciones de ingresos y el compromiso de no alterar la estabilidad macroeconómica dieron lugar a un bajo nivel de ejecución presupuestaria (36% del presupuesto vigente). Los menores niveles de ejecución los reportan las entidades que normalmente figuran como las principales ejecutoras de la inversión pública: el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (con un 18%), y las Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo (fondos sociales), con una ejecución presupuestaria del 21%.

La inversión pública será la variable en la que más se refleje la contracción del gasto público, con las consecuencias negativas sobre el crecimiento económico. Sabido es que la infraestructura pública es un componente determinante para el desarrollo de inversiones productivas.

Política monetaria y sistema financiero. Se observó que la inflación acumulada en el primer semestre fue de 4.8%, cerca del 6% establecido como meta anual en la política monetaria. Este mayor ritmo en el incremento de precios es atribuido principalmente al alza de los precios internacionales del petróleo y de los combustibles. En efecto, el precio promedio del barril de petróleo en la primera mitad del año fue superior en 19% al registrado un año atrás.

La tendencia decreciente de las tasas de interés del sistema bancario se detuvo en el primer semestre, debido a las expectativas de aumento en la tasa de interés de los fondos de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América. Junto a este factor externo, las presiones inflacionarias en la economía guatemalteca y las dificul-

tades de la nueva administración gubernamental para contar con los recursos suficientes para cubrir el gasto para el presente año, detuvieron el descenso en las tasas de interés.

El crédito otorgado por el sistema bancario al sector privado se incrementó 4% entre diciembre de 2003 y mayo de 2004. El crédito para consumo no solo es el que tiene la mayor participación en el crédito total del sistema (43.4%), sino el que más se incrementó durante esos cinco meses (9.8% de aumento). Al mismo tiempo, disminuyeron los montos de crédito destinados a las principales actividades productivas (industria, comercio y sector agropecuario). Este es un indicio más de que la reactivación aún no alcanza al aparato productivo nacional.

El Crédito Hipotecario Nacional es el banco que mayores problemas presenta en la calidad de su cartera crediticia y del resto de sus activos. La cartera en mora y vencida, junto a los activos extraordinarios representan el 25% de los activos totales, comparado con el 4% en el sistema bancario en su conjunto. Este indicador evidencia los problemas de liquidez y solvencia que pudiera tener en el futuro, que de no corregirse, podrían obligar al gobierno a trasladar recursos hacia el CHN para su capitalización, tal y como sucedió durante la administración anterior.

Siempre en el ámbito financiero, Guatemala fue excluida de la lista de países no cooperantes en el combate al lavado de dinero, como resultado de los avances en el cumplimiento de los criterios de evaluación definidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Los avances más importantes se iniciaron en noviembre de 2001 con la aprobación de la Ley contra el Lavado de Dinero y Otros Activos (decreto 67-2001), la Ley de Supervisión Financiera y Ley Bancos y Grupos Financieros(decretos 18-2002 y 19-2002) y la supervisión de los bancos off shore (fuera de plaza) que operan en el país, durante el segundo semestre de

2003. Se hizo la recomendación al gobierno de que mantenga una supervisión constante sobre la banca off shore y de que fortalezca los controles sobre las remesas familiares, a fin de garantizar que se trata de recursos lícitos.

Competitividad y comercio exterior.

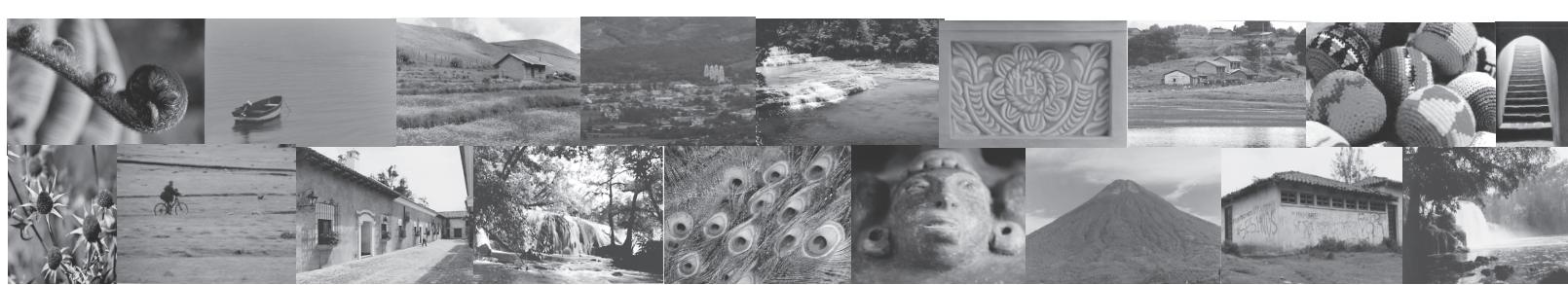
Respecto al comercio exterior, durante los meses de enero a abril de 2004, el mayor crecimiento de las importaciones (13%) en relación con el menor de las exportaciones (9.6%), provocó que el déficit comercial se incrementara en 16.5% respecto al del año precedente. Cabe acotar que, al mes de abril, las importaciones casi duplican el valor de las exportaciones.

En cuanto a los productos tradicionales de exportación, sigue disminuyendo su participación en las exportaciones totales (22% del total, en comparación con 23% el año anterior); esta vez debido a la contracción del 37% en las exportaciones de azúcar. El dinamismo en la capacidad exportadora está dado por las exportaciones a Centroamérica (8.3% de aumento) y las de productos no tradicionales (13% mayores a las de un año atrás), cuyo principal destino es Estados Unidos.

Entre enero y junio de 2004 los guatemaltecos residentes en el exterior enviaron US\$1,233 millones en forma de remesas familiares, mientras que durante el primer semestre de 2003 su aporte fue de US\$1,000 millones. El mayor ingreso de divisas por este concepto es lo que principalmente explica la apreciación de 1.1% del tipo de cambio nominal a junio de 2004 (Q7.94/US\$), respecto al de diciembre del año anterior (Q8.03/US\$).

Perspectivas para el año 2004

La mejoría que podrían seguir mostrando los principales socios comerciales de Guatemala, especialmente Estados Unidos, permitiría que el valor de las exportaciones continuara en aumento durante el resto del año.



En materia fiscal, la limitada disponibilidad de ingresos obligará a un bajo nivel de inversión pública. De esta manera se reducen las posibilidades de financiar las inversiones en capital humano e infraestructura que el país necesita para ser más competitivo.

El compromiso de las autoridades fiscales y monetarias para lograr la estabilidad de precios, se traducirá en un déficit fiscal cercano al 2% del PIB, que califica como moderado, y en una tasa de inflación no superior al 8%, mayor a la del año anterior pero no excesiva.

A causa de la aprobación parcial de las medidas propuestas por el Ejecutivo para incrementar los ingresos del Estado, no se logrará incrementar la recaudación en la magnitud que el gobierno esperaba. Esto tendrá como resultado que en este año la carga tributaria se situará en torno al 10% del PIB, inferior a la de los años 2002 y 2003.

Ahora que las circunstancias políticas son distintas y se ha superado la confrontación entre gobierno y sector privado, es de esperar que los organismos de Estado y los distintos sectores de la sociedad guatemalteca alcancen los acuerdos necesarios para incrementar la disponibilidad de ingresos del Estado, de manera que éste pueda cumplir sus obligaciones constitucionales, tal como lo contempla el pacto fiscal.

Más aún, en virtud de la vigencia temporal de una de las medidas impositivas aprobadas, es indispensable que se retome la discusión y el análisis de las acciones que podrían permitir un aumento sostenido de la carga tributaria. En caso contrario, el próximo gobierno enfrentará los mismos problemas de insuficiencia de ingresos que encontraron las actuales autoridades.

El incremento y refuerzo de la fiscalización y de las sanciones por evasión, así como una mejor administración de justicia, son indispensables para garantizar la efectividad de la normativa tributaria. El margen que ofrece esta opción para incrementar los ingresos del Estado es amplio y solo alcanzable en el mediano plazo, por lo que no brindaría recursos adicionales en el corto plazo.

La tendencia hacia la baja en las **tasas de interés** (aunque leve) durante los primeros cinco meses de 2004, se revertirá durante el resto del año. En esa probable alza influirán tanto factores externos como internos. Entre los externos, el principal es el aumento en la tasa de interés de los bonos de la Reserva Federal de Estados Unidos. Entre los factores internos se estima que el mayor aumento de los precios seguirá repercutiendo en las tasas de interés de los títulos que el Banco Central negocia en operaciones de

mercado abierto con el fin de controlar la inflación. Por otra parte, los bonos que el gobierno colocará durante el segundo semestre del año para agenciararse de fondos, podrían afectar las tasas de interés en el sistema bancario.

Las mayores tasas de interés previstas para el segundo semestre del año repercutirán negativamente sobre la demanda de crédito. Si bien el crédito al sector privado continuará aumentando durante el resto de 2004, lo hará a un ritmo menor. Por tal razón, al igual que los primeros cinco meses del año, actividades productivas importantes como la industria, agricultura y servicios, seguirán con dificultades para acceder a mayores montos de crédito. Mientras que los mayores recursos disponibles por parte del sistema bancario, continuarán destinándose principalmente al consumo.

El tipo de cambio podría incrementarse moderadamente durante el resto del año, debido a la continua entrada de divisas, principalmente por concepto de remesas familiares, que contrarrestaría una subida importante. Estos datos coinciden con el menor precio del dólar negociado en el mercado de futuros de divisas en Guatemala: la cotización del dólar para septiembre de 2004 bajó de Q7.98 el 29 de junio, a Q7.92 el 21 de julio. Mientras el precio futuro para diciembre, bajó de Q8.07 a Q8.00 por dólar.

Al agua patos y patas...

Ahora que ya tienes las herramientas necesarias para trabajar ¿qué acontecimientos, actores, escenarios y correlación de fuerzas valdría la pena destacar en tu municipio, desde la firma de los Acuerdos de Paz, el 29 de diciembre de 1996?



Al César, lo que es del César

Bibliografía

Asíes

2004 Análisis mensual No. 7. Julio, Guatemala: www.asies.org.gt.

De Souza, Herbert José

SN. ¿Cómo hacer un análisis de coyuntura? San Pablo, Brasil: Ibase/Editora Vozes.

Fundación Myrna Mack

2004 Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública, Marzo, Guatemala: www.i-dem.org.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-

2003 Informe de Desarrollo Humano. Guatemala una Agenda para el Desarrollo Humano.

Servicio Jesuita a refugiados-México, SJR-México

Servicios Informativos Procesados, A.C., SIPRO

1995 Metodología de Análisis de Coyuntura, serie de cuadernos. México: SJR-México-SIPRO.

Zemelman Merino, Hugo

2000 Conocimiento y sujetos sociales: contribución al estudio del presente. México: Colegio de México.



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa, S. A. en el mes de septiembre de 2004. La edición consta de 600 ejemplares en papel bond 80 gramos.