

Índice

Resumen Ejecutivo	1
PANORAMA SOCIO-ECONOMICO DE GUATEMALA	
CAPITULO I	
Los contrastes del desarrollo	13
1. La medición del desarrollo humano	13
2. El desarrollo desigual de Guatemala	14
3. La población excluida del desarrollo social	16
4. La marginación de la mujer	18
5. El menor desarrollo humano de las comunidades indígenas	21
CAPITULO II	
La educación, la salud y el desarrollo económico	24
A. Los retos de la educación	24
1. La escasez de recursos y los problemas de administración	24
2. Una escasa cobertura en el nivel preprimario	29
3. El mayor reto: elevar la cobertura y la calidad de la educación primaria	31
4. La educación bilingüe	34
5. El ciclo básico	34
6. El ciclo diversificado	36
7. El analfabetismo	38
8. La educación superior	40
9. la calidad de la educación	41
10. La educación extraescolar y la formación técnica	42
11. Lineamientos de acción educativa	42
B. La salud	45
1. Los indicadores de salud	46
a. La esperanza de vida	46
b. La salud materno-infantil	46
c. Las causas de la morbilidad no han cambiado	47
d. La mortalidad de la niñez	49
e. Las condiciones sanitarias	50
2. La matriz de los indicadores de salud	50
3. La infraestructura de salud	52
a. La realidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	52
b. Las limitaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y de los servicios privados de salud	54

C. El empleo	54
1. La población de Guatemala	54
2. Las principales políticas del ajuste	55
3. Una abundante oferta de mano de obra	56
4. La inserción laboral de la mujer	59
5. El estancamiento del empleo formal	60
6. La vulnerabilidad del empleo informal	61
7. La heterogeneidad sectorial y geográfica del empleo	63
8. Los salarios: un panorama incompleto	66
9. La debilidad de la organización sindical guatemalteca	69
D. El grado de preparación de Guatemala ante la globalización	71
1. ¿Qué se entiende por "el grado de preparación"?	71
2. ¿Está preparada Guatemala para la globalización?	72

CAPITULO III

La política fiscal	76
A. El diagnóstico del problema	76
1. Impuestos bajos y evasión alta	76
a. El nivel bajo de los impuestos	76
b. La composición de los ingresos tributarios	78
c. La amplia evasión de impuestos	78
2. Un gasto público bajo e ineficaz	79
a. La subejecución del presupuesto nacional	79
b. Empleados públicos sin perspectivas	80
3. Las consecuencias de aumentar la brecha entre ingresos y gastos del sector público	81
B. El debate sobre el tema fiscal	83
1. ¿Debe elevarse el gasto público?	83
2. ¿Porqué es difícil aumentar la carga tributaria en Guatemala?	87
3. ¿Cómo se elevaría la recaudación tributaria?	88

LOS NUEVOS TEMAS DE DEBATE

CAPITULO IV

El uso y abuso de los recursos naturales	94
A. La incidencia de las políticas económicas y de la infraestructura en el sector agropecuario	94
B. Las prácticas en la tenencia y en el mercado de tierras	98
1. El Petén	98
2. La Franja Transversal del Norte	99
3. El Altiplano Occidental	99
4. La Costa Sur	100
5. El Oriente	100
C. La expansión de la colonización y la presión sobre las tierras comunales	100
D. La agudización de los conflictos por la tierra	101
E. La profunda deforestación y las políticas para contenerla	102
F. La erosión continua del suelo	104
G. La construcción de una política de áreas protegidas	105
H. El desperdicio de los ríos y la inexistencia de una política hídrica	107

I. Tras la construcción de una política energética	108
1. Política energética nacional	108
2. El petróleo	110
J. El turismo puede potenciar la conservación de los recursos naturales	110
K. La pérdida de biodiversidad	112
L. El uso desmedido de los agroquímicos	113
M. La contaminación	114

CAPITULO V

La construcción de la democracia política	117
A. El pasado autoritario	117
B. El rumbo incierto hacia la democracia	118
1. ¿Cuándo empezó la transición?	119
2. La transición democrática por la vía autoritaria	120
3. La paz y la democracia caminan de la mano	121
4. ¿Cómo fue posible poner fin al conflicto?	121
C. Las instituciones de democracia	124
1. El funcionamiento de las instituciones	124
2. ¿Hay un nuevo sistema de partidos políticos?	125
3. ¿Puede haber una democracia electoral con abstenciones?	125
D. El debate por la democracia	127

CAPITULO VI

La multietnicidad guatemalteca	131
A. La emergencia del indígena como nuevo actor social	132
1. Los antecedentes históricos de la etnicidad	132
2. Instituciones indígenas y sus perspectivas	133
3. El inicio de la presencia política del indígena	134
4. El nuevo ambiente de los Acuerdos de Paz	136
5. Las organizaciones mayas	138
a. Organizaciones iniciales de promoción cultural	138
b. Organizaciones populares con presencia indígena	138
c. Organizaciones mayistas	138
d. Las organizaciones mayas de desarrollo	138
6. La sociedad garífuna y sus organizaciones	140
B. Los actuales temas de debate	140
1. Las identidades étnicas	140
2. La nación en una sociedad multiétnica	141
3. Autonomía, independencia y autodeterminación	141
4. La oficialización de los idiomas mayas	142
5. La justicia y el derecho consuetudinario	143

CAPITULO VII

Violencia e inseguridad ciudadana	145
A. Cae la violación a los derechos humanos	145
B. El crimen en cifras	148
1. Los delitos contra la vida	149
2. Los secuestros y otros delitos contra la libertad	150
3. Las violaciones y otros delitos sexuales	151

4. Los allanamientos y otros delitos contra la propiedad	151
5. Las amenazas y coacciones	152
6. El maltrato infantil y otros delitos contra la niñez	152
7. Las "maras": una explosión de violencia juvenil	154
C. Temas de debate sobre los orígenes de la violencia	154
1. La inseguridad en la posesión de la tierra	155
2. La ausencia histórica del Estado de Derecho	156
3. El reacomodo institucional del Estado y de las estructuras sociales	156
4. El torbellino de la impunidad	157
D. La reacción de la sociedad civil	157
1. La creación de organizaciones civiles	157
2. Las posiciones articuladas por la sociedad civil	157
3. La privatización de la seguridad	159
4. La proliferación de los linchamientos	159
5. No hay día de prensa sin violencia	160
E. La precariedad del sistema policial y judicial	161

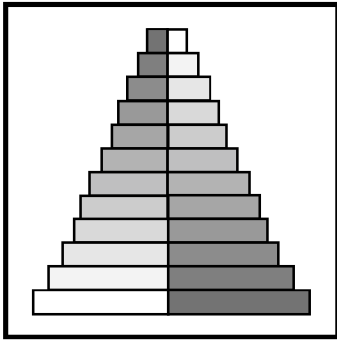
Anexos

ANEXOS TECNICOS

ANEXO 1	164
Ilustración de la metodología de cálculo del IDH de la república para 1995-1996	164
A. Ilustración del uso de la metodología	164
B. Índice del PIB per cápita (PPA en dólares)	165
C. Estimaciones de PIB por departamento	166
D. Fuentes de información	167
ANEXO 2	168
Ilustración de la metodología del cálculo del Índice de Exclusión del Desarrollo Social (IEDS) de la república para 1994-1995	168
ANEXO 3	170
Ilustración de la metodología de cálculo del IDM de la República para 1995-1996	170
ANEXO 4	172
La construcción de las comunidades étnicas para fines de este análisis	172
ANEXO 5	174
ANEXO 6	176
Criterios de evaluación (intervalos) del grado de preparación ante la globalización	176
ANEXO 7	178
ANEXO 8	181
Exoneraciones fiscales en enero de 1998	181
BIBLIOGRAFIA	186
ANEXO ESTADISTICO	199

Cuadro 1	Índice de Desarrollo Humano (IDH) por departamento 1995-1996	199
Cuadro 2	Índice de Exclusión del Desarrollo Social (IEDS) por departamento 1994-1995	200
Cuadro 3	Índice de Desarrollo de la Mujer (IDM) 1995-1996	201
Cuadro 4	Brecha en la participación (empadronamiento) electoral de hombres y mujeres 1991-1992 y 1995-1996	202
Cuadro 5	Indicadores de desarrollo de comunidades indígenas 1994	203
Cuadro 6	Índice de Desarrollo Humano (IDH) según comunidad indígena 1995-1996	204
Cuadro 7	Indicadores de desarrollo de la mujer indígena por departamento 1995-1996	205
Cuadro 8	La esperanza de vida al nacer por sexo, según departamento 1995-2000	206
Cuadro 9	Tasas de matriculación por departamento e índice de matriculación porcentaje 1994	207
Cuadro 10	Tasa de alfabetización de adultos e índice de alfabetización de adultos por departamento y género 1994	208
Cuadro 11	PIB per cápita real (PPA en dólares), e índice del PIB por departamento 1995-1996	209
Cuadro 12	Aproximaciones para estimar el PIB por departamentos 1995	210
Cuadro 13	Aproximaciones para estimar el PIB por departamentos 1996	211
Cuadro 14	Personas que no sobrevivirán hasta la edad de 40 años 1994 por cada mil habitantes	212
Cuadro 15	Tasa de analfabetismo según departamento 1994	213
Cuadro 16	Personas sin acceso a servicios básicos de salud por departamento 1994-1995	214
Cuadro 17	Infraestructura en salud por departamento 1992	215
Cuadro 18	Salud pública y asistencia social. Gasto total ejecutado clasificado por programa (en millones de Quetzales cada año) 1986-1996	216
Cuadro 19	Población total por sexo y según área urbana rural 1994	217
Cuadro 20	Población total por sexo, números absolutos y estructura 1996	219
Cuadro 21	Distribución de la población grupo étnico 1994	220
Cuadro 22	Población total por edad y sexo 1994	221
Cuadro 23	Población económicamente activa (PEA) de 10 años y más por sexo 1996	222
Cuadro 24	Mortalidad en la niñez y desnutrición 1990, 1995 y 1986	223
Cuadro 25	Uso de la tierra por departamento 1992	225
Cuadro 26	Intoxicaciones por plaguicidas por departamento 1976, 1986, 1990 y 1994	225
Cuadro 27	Guatemala: Participación cívico-electoral en elecciones presidenciales 1950-1994	226
Cuadro 28	Elecciones para el Congreso de la República 1950-1994	226

Cuadro 29	América Latina: Ordenamiento ("ranking") de participación electoral en la década de 1990 (porcentajes)	227
Cuadro 30	Número de comisionados militares existentes en el país en el momento de su desmovilización 1996	228
Cuadro 31	Homicidios o asesinatos por departamento 1995-1996	228
Cuadro 32	Delitos contra la libertad por departamento 1995-1996	229
Cuadro 33	Inseguridad sexual por departamento 1995-1996	230
Cuadro 34	Delitos en contra de la propiedad por año 1995-1996	231
Cuadro 35	Algunas fincas invadidas 1996-1997	232
Cuadro 36	Hechos delictivos que generan inseguridad psicoafectiva, por departamento 1995-1996	233
Cuadro 37	Zonas de operación de las "maras" 1997	234
Cuadro 38	Linchamientos en Guatemala 1997	235
Cuadro 39	Situación de los módulos de policía de la Ciudad de Guatemala enero 1997	236



Panorama socio-económico de Guatemala

Los contrastes del Desarrollo



El desarrollo es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano. Vivir una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, desarrollar destrezas y tener acceso a los recursos necesarios para lograr una alta calidad de vida, constituyen indicadores determinantes de esta ampliación de oportunidades. A partir de este concepto, en el presente informe el desarrollo de Guatemala es evaluado desde dos perspectivas.

La primera se logra con el uso de índices compuestos o multidimensionales que, con un solo número, reflejan un conjunto de situaciones. Aunque hace algunas décadas era común considerar el crecimiento del ingreso nacional¹ como un indicador único del desarrollo, de manera creciente se fue haciendo cada vez más claro que no era suficiente si se quería reflejar lo que debía ser un proceso beneficioso para la gente, al propiciar una vida prolongada, saludable y creativa. El ingreso constituye solamente un medio y no un fin. Sus niveles no siempre guardan relación con el bienestar, pues existen países en los cuales estos son elevados pero es bajo el grado de bienestar (amplios sectores sin salud, educación y empleo, violencia, desigualdad etc.). Otros, en cambio, con ingresos menores han alcanzado mayor progreso. De allí que hayan sido definidos diversos índices multidimensionales, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), para tratar de medir el desarrollo de una manera más amplia. Este, así como el de Índice de Exclusión del Desarrollo Social, se utilizan en el primer capítulo para reflejar, de manera sintética e integral, la situación de los ingresos,

de la salud y de la educación de los guatemaltecos.

La segunda perspectiva consiste en examinar concretamente cada uno de los componentes del desarrollo: primero de la educación, luego de la salud y por último del empleo como determinante de los ingresos. Se trata de un análisis más desagregado de los tres sectores (educación, salud e ingresos) que conforman el IDH. Este enfoque se utiliza en el siguiente capítulo.

El conjunto de indicadores utilizados en este capítulo supuso un arduo trabajo de recolección y compatibilización de estadísticas, que ha dejado de manifiesto las grandes debilidades de Guatemala en esta materia. Estas debilidades aconsejan interpretar los datos con cierta cautela, e indican la necesidad de realizar vigorosos esfuerzos por mejorar la cobertura, calidad y periodicidad de las estadísticas sociales y económicas.



1. La medición del desarrollo humano

Para medir el desarrollo, el IDH combina tres componentes: la esperanza de vida, como indicador de la longevidad, la tasa de alfabetización de adultos y la de matriculación en establecimientos de enseñanza, como indicadores del nivel educativo, y el ingreso por persona (PIB per cápita) como indicador del nivel de vida (Recuadro 1.1). A continuación se presentan este y otros índices con el fin de proporcionar una visión sucinta del desarrollo de Guatemala.

¹ O al Producto Interno Bruto (PIB), que en buena parte es equivalente al Ingreso Nacional, cuando se le agrega gastos de depreciación y pagos a no - residentes.

Recuadro 1.1

Alcances del Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH es un índice que tiene varias ventajas: combina dimensiones económicas y sociales del desarrollo, permite realizar comparaciones internacionales, y trata de medir tanto el *proceso* de ampliación de las oportunidades de los individuos, como el *nivel* de bienestar alcanzado. Estas ventajas se han reflejado en la publicación continua de un informe mundial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, desde 1990, ha estado comparando la evolución del IDH de todos los países del mundo; también se han preparado informes nacionales que han calculado el mismo índice por regiones, departamentos o grupos étnicos.

El IDH incluye la medición de la educación (alfabetismo y matriculación), salud (esperanza de vida) e ingreso (el PIB). Sin embargo, aun esto no recoge de manera completa el hecho de que el desarrollo humano se concibe como un proceso de ampliación de opciones en el cual inciden también otros factores, como la libertad, la seguridad y la participación. Puede criticarse la selección de algunas variables —por ejemplo, la esperanza de vida— como indicadores precisos de la situación social o económica de las personas. Para superar estas limitaciones, el presente informe complementa el IDH con otros y realiza un estudio más detallado de la educación, la salud y el empleo, de manera que el uso de índices globales se acompañe con otros más especializados. También se amplía el estudio a temas que no corresponden al desarrollo económico y social en un sentido estricto, pues se incluye el análisis de la democracia, la violencia y la dimensión multiétnica del país.



2. El desarrollo desigual de Guatemala

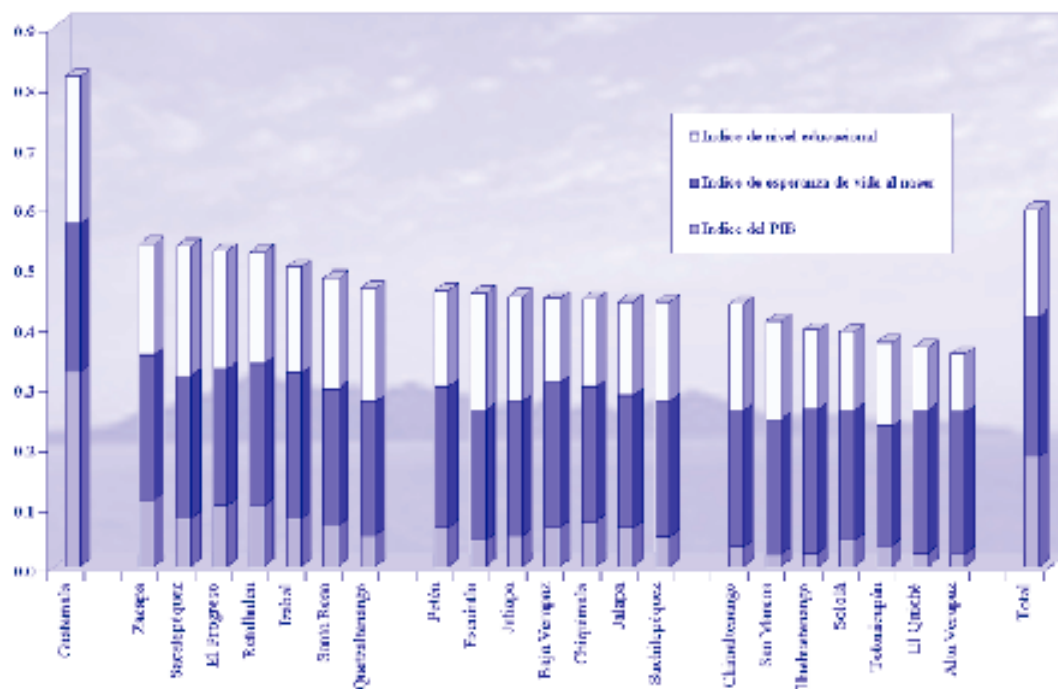
En el caso de Guatemala, la evaluación del IDH de 1995-1996, efectuada en cada departamento, permite obtener varias conclusiones (Gráfico 1.1)². En primer lugar, el valor del IDH coloca a Guatemala dentro de la categoría de países con un nivel de desarrollo humano medio (entre 0.500 y 0.799), no muy diferente al de El Salvador, Honduras o Bolivia. En segundo término, quedan de manifiesto las grandes desigualdades al observarse que el nivel del IDH del departamento de Guatemala está claramente por encima de los demás. Mientras 17 departamentos se encuentran en la categoría de países de bajo desarrollo humano (menor a 0.500), solo cuatro (Zacapa, Sacatepéquez, El Progreso, y Retalhuleu) cuentan con un nivel intermedio (entre 0.500 y 0.799). De este hecho se pueden derivar al menos cuatro conclusiones. Primera: desde

² Anexo 1, donde se describe el método utilizado para calcularlo.

una perspectiva positiva, demuestra que es posible alcanzar altos niveles de desarrollo humano, aun cuando se limite únicamente a ciertas áreas. Segunda: desde una perspectiva crítica, pone de manifiesto grandes desigualdades, no solo entre el departamento de Guatemala y el resto del país, sino, incluso, dentro del propio departamento de Guatemala. Tercera: aunque hay un grupo de departamentos, Alta Verapaz, Quiché, Totonicapán y Sololá, colocados en un escalón especialmente bajo de desarrollo humano, su IDH los sitúa en una posición superior a las naciones clasificadas en la categoría de “países menos adelantados”, como Haití u otros extremadamente pobres de Africa y Asia.

Cuarta: si bien hay diferencias importantes en relación con todos los componentes del IDH, las mayores se observan en el área de los ingresos, seguida por la educativa. Esto se nota cuando se compara el departamento de Guatemala con los demás. Aunque las estadísticas sobre el ingreso (PIB) por departamento obedecen a estimaciones muy tentativas³, que conviene utilizar con precaución, su alta concentración en ese departamento no ofrece duda. La posición de este departamento es parte de la macrocefalia que caracteriza al país: una concentración de personas, servicios y actividades industriales en la capital.

Gráfico 1.1
Índice de Desarrollo Humano (IDH) por departamento
(1995 - 96)



Fuente: Cuadro 1 del Anexo Estadístico

³ Anexo 1



El departamento de Guatemala posee también un nivel educativo claramente superior al de los otros departamentos. Sin embargo, la diferencia con Sacatepéquez, El Progreso, Escuintla y Quetzaltenango no es tan grande como en el caso del ingreso. En cambio, sí hay una brecha clara entre aquel departamento y otros con un menor IDH, como Alta Verapaz, Quiché, Totonicapán y Sololá. En estos puede asociarse el menor desarrollo educacional a dos factores: por un lado, a la mayor dificultad de aprender a leer y escribir en un idioma (español) que no es el materno para los indígenas; por el otro, a menos servicios educativos en los municipios indígenas.

Finalmente, la información sobre esperanza de vida —ajustada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y la Organización Panamericana de Salud/Organización Mundial de Salud (OPS/ OMS) para tomar en cuenta problemas de subregistro— indica que las mujeres tienen mayor esperanza de vida que los hombres, como ocurre en otros países; también confirma que en esta área se reproducen las diferencias existentes en otras: con una mayor esperanza de vida en el departamento de Guatemala y condiciones menos favorables en Totonicapán, Sololá y Jalapa.

3. La población excluida del desarrollo social



Con el fin de profundizar el análisis de aquellos menos beneficiados por el desarrollo y evitar el uso de estadísticas muy tentativas sobre los ingresos por departamento, se utilizó un Índice de Exclusión del Desarrollo Social⁴ (IEDS), que mide el grado en que se limitan las oportunidades de vivir una vida digna. Este índice, que no incluye un indicador (económico) del ingreso de las personas y mide la carencia de opciones, se centra en tres conjuntos de variables: el porcentaje de gente que se estima morirá antes de los 40 años de edad, lo cual indica la vulnerabilidad ante una relativamente temprana muerte; el porcentaje de adultos analfabetos, expresión del grado de exclusión del mundo de la lectura y de las comunicaciones; y el porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años, así como la proporción de personas sin acceso a ciertos servicios de salud y al agua potable, como indicadores de necesidades básicas no satisfechas.

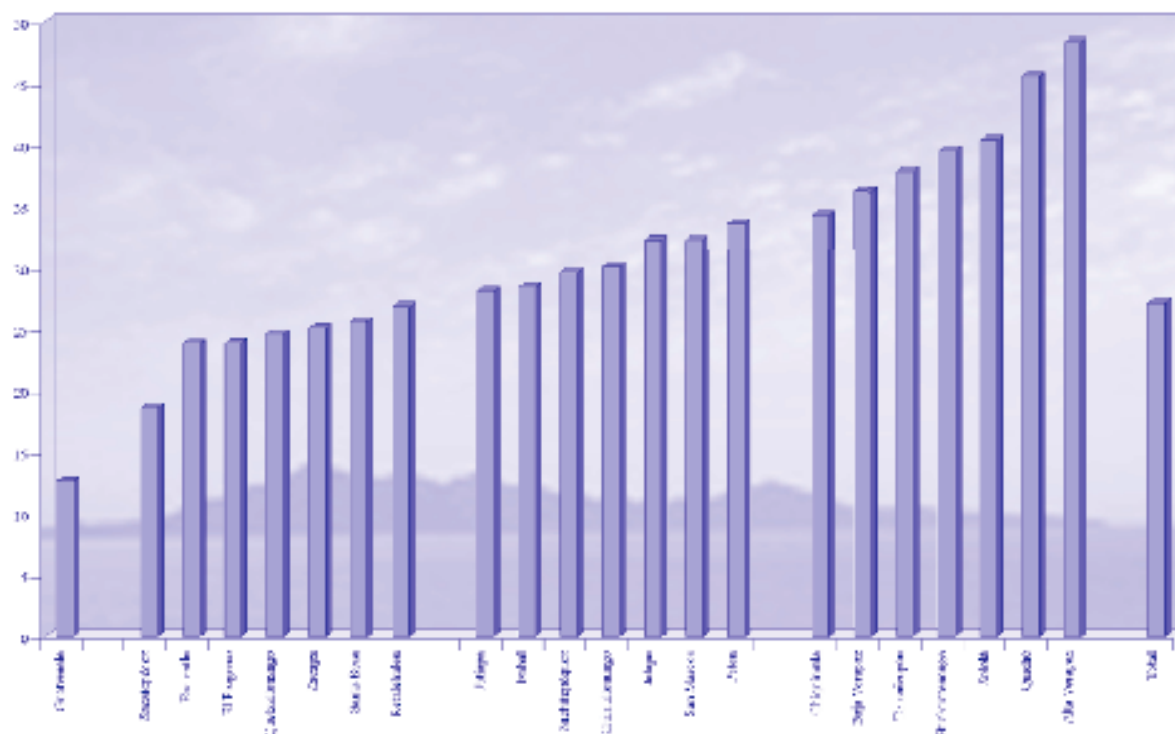
El valor del IEDS por departamentos (Gráfico 1.2) en 1995-1996 confirma nuevamente la existencia de condiciones de vida más favorables en el departamento de Guatemala. En éste, alrededor de una décima parte de su población se halla excluida del desarrollo social, en contraste con diez departamentos donde es la tercera parte o más.

⁴ Para la metodología de medición, véase Anexo 2. El no incluir una variable económica limita la utilidad de este índice como medida de pobreza.

Por otro lado, los departamentos con un menor IEDS —reflejo de una proporción más baja de la población afectada por la muerte a temprana edad, por analfabetismo y por necesidades básicas insatisfechas— son Sacatepéquez, Escuintla y El Progreso. Quetzaltenango también manifiesta condiciones relativamente buenas en materia de alfabetización y de acceso al agua y a

algunos servicios básicos de salud. En el extremo opuesto se encuentran Alta Verapaz y el Quiché, con el mayor analfabetismo y la menor satisfacción de necesidades básicas. En Sololá, Huehuetenango y Totonicapán también se dan condiciones extremadamente adversas en relación con los dos últimos componentes del IEDS.

Gráfico 1.2
Índice de Exclusión del Desarrollo Social (IEDS)



Fuente: Cuadro 2 del Anexo Estadístico

En general, la exclusión y el bajo nivel de desarrollo humano coinciden (Cuadro 1.1); de aquellos casos en que no hay coincidencia se pueden inferir al menos dos conclusiones. Una: tanto El Petén como Baja Verapaz presentan un grado relativamente alto de desarrollo humano, comparado con otros departamentos; su nivel elevado de exclusión

(poco acceso al agua y a ciertos servicios básicos de salud o elevado analfabetismo) indica que la desigualdad en ellos es mayor que en los demás. Dos: Escuintla se encuentra con una divergencia equivalente, pero en un sentido inverso. Es decir, su posición en desarrollo humano es significativamente más baja que la correspondiente a su nivel de

⁵ Sin embargo, es posible que las proporciones reducidas de crédito (base para el cálculo del ingreso por departamento) canalizado a Escuintla en 1995 y 1996 conduzcan a subestimar su ingreso (PIB), lo cual también reduciría, en parte, el IDH. Alternativamente, no puede descartarse que el crecimiento económico de otros departamentos, reflejados en el crédito privado que recibieron, haya sido mayor que en Escuintla, con lo cual se ha erosionado parcialmente la posición tradicionalmente privilegiada de este departamento. Lo anterior refuerza la necesidad de contar con cuentas en los departamentos que permitan analizar la evolución de algunas variables macroeconómicas a escala departamental.

exclusión del desarrollo social⁵, lo que sugiere desigualdades relativamente menores que en otros departamentos. En todo caso, cabría evaluar con mayor detenimiento otros

indicadores en el ámbito municipal con el propósito de explorar la falta de equidad en el interior de cada departamento (Recuadro 1.2).

Recuadro 1.2

Contrastes Municipales

Los contrastes en Guatemala son aún más marcados cuando se compara la situación de los municipios. Así, de acuerdo con el Censo de Población de 1994, el municipio de Guatemala tenía una tasa de analfabetismo del 6.5%, en contraste con 97.8% en Senahú, municipio de Alta Verapaz con 95% de población indígena; la matriculación primaria, secundaria y terciaria del municipio de Guatemala alcanzaba 51%, frente a 9% en Senahú. Los contrastes se extienden a otras áreas: solo 4% de los hogares de Senahú contaba con energía eléctrica, al contrario del 97% en el municipio de Guatemala.



4. La marginación de la mujer

Con el objeto de evaluar la situación específica de la mujer, se calculó el Índice de Desarrollo de la Mujer (IDM). Este se encuentra compuesto por los mismos tres indicadores utilizados para calcular el IDH, más el efecto del grado de disparidad de las mujeres y los hombres⁶. El valor del IDM en Guatemala corresponde a países de mediano y bajo desarrollo humano, con condiciones muy desfavorables de equidad de género (Gráfico 1.3). La situación de inequidad que enfrenta la mujer guatemalteca es resultado, principalmente, de la disparidad de su ingreso en comparación con el de los hombres y, en menor medida, de las diferencias educacionales. Este patrón se reproduce en los departamentos, con excepción del de Guatemala, donde el número de mujeres alfabetas es mayor que el de hombres.

El orden en que aparecen los departamentos de acuerdo con el IDM es muy similar al del IDH (Cuadro 1.1 y Gráfico 1.3). De nuevo sobresalen con un mayor IDM Guatemala y Sacatepéquez, junto con algunos del oriente (Izabal, Zacapa y El Progreso) y Retalhuleu; excepto Izabal, estos son los mismos que muestran un menor grado de exclusión del desarrollo social. Los departamentos con menores valores del IDM se hallan predominantemente en el occidente y el noroccidente.

⁶ Para la metodología utilizada, véase el Anexo 3

Cuadro 1.1

Posiciones de los departamentos de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la Exclusión del Desarrollo Social (IEDS) y el Desarrollo de la Mujer (IDM) - (1995 - 1996)

IDH		IEDS		IDM	
El más alto					
Guatemala	0.829	Guatemala	12.66	Guatemala	0.675
Zacapa	0.538	Sacatepéquez	18.58	Zacapa	0.439
Sacatepéquez	0.534	Escuintla	23.84	Sacatepéquez	0.436
El Progreso	0.526	El Progreso	23.87	Retalhuleu	0.424
Siete más altos					
Retalhuleu	0.524	Quetzaltenango	24.61	Izabal	0.418
Izabal	0.499	Zacapa	25.16	El Progreso	0.415
Santa Rosa	0.481	Santa Rosa	25.63	Baja Verapaz	0.402
Quetzaltenango	0.464	Retalhuleu	26.84	Santa Rosa	0.397
Petén	0.461	Jutiapa	28.09	Chiquimula	0.395
Escuintla	0.456	Izabal	28.43	Quetzaltenango	0.393
Jutiapa	0.451	Suchitepéquez	29.63	Petén	0.393
Siete intermedios					
Baja Verapaz	0.447	Chimaltenango	30.11	Suchitepéquez	0.388
Chiquimula	0.446	Jalapa	32.21	Jalapa	0.386
Jalapa	0.441	San Marcos	32.21	Chimaltenango	0.385
Suchitepéquez	0.441	Petén	33.51	Jutiapa	0.383
Chimaltenango	0.438	Chiquimula	34.17	Escuintla	0.382
San Marcos	0.410	Baja Verapaz	36.17	Huehuetenango	0.376
Huehuetenango	0.395	Totonicapán	37.84	El Quiché	0.371
Siete más bajos					
Sololá	0.391	Huehuetenango	39.47	Sololá	0.365
Totonicapán	0.374	Sololá	40.41	Alta Verapaz	0.364
Quiché	0.366	Quiché	45.59	Totonicapán	0.345

Fuente: Cuadros 1, 2 y 3 del Anexo Estadístico

El análisis de los departamentos evidencia una marcada heterogeneidad educativa y de ingresos de las mujeres. Guatemala, El Progreso y Sacatepéquez aparecen en los tres primeros lugares en materia de educación de la mujer, pero los tres departamentos con condiciones más favorables de ingresos son Guatemala, Zacapa y Sacatepéquez, en contraste con El Progreso, en quinto lugar. En

Escuintla y Quetzaltenango la mujer ocupa una situación relativamente buena, pero ello no parece reflejarse en condiciones equivalentes en cuanto a ingresos. A su vez, la concentración de la mayor parte del ingreso nacional en el departamento de Guatemala, así como el peso relativamente alto del sector femenino en la Población Económicamente Activa (PEA) (33%, en comparación con un

promedio nacional menor al 20%), coloca a las mujeres de este departamento en una situación de menor desigualdad (relativa) en comparación con los otros.

La participación política es otra dimensión importante del desarrollo, pues contribuye a ampliar las opciones del hombre y de la mujer y a disminuir las desigualdades de género. Aunque existen diversos índices de medición, la limitada disponibilidad de estadísticas a nivel departamental no permite una evaluación comprensiva. Sin embargo, la participación femenina en las elecciones y, específicamente, la brecha entre el empadronamiento de hombres y mujeres, puede utilizarse como indicador parcial. El Gráfico 1.4, muestra que aunque entre 1991-1992 y 1995-1996 se redujo, en general esa brecha sigue siendo profunda. Se redujo en 2.1 puntos porcentuales, ya que pasó de 32.0 puntos —el registro de hombres alcanzó el 93.5% en 1991-1992 y el de mujeres el 61.5% en ese mismo periodo— a 29.9 puntos porcentuales (entre 92.8 y 62.9% en 1995-1996). Esto equivale a

una reducción proporcional del 15% de la brecha de participación de hombres y mujeres entre ambos períodos.

En cuanto a los departamentos, las mayores disparidades se han dado (tanto en 1991-1992 como en 1995-1996) en los menos urbanizados y de mayor población indígena, como Totonicapán, Alta Verapaz, Sololá, Baja Verapaz, San Marcos y Huehuetenango, todos con una brecha que superaba los 40 puntos porcentuales en 1995-1996. La mayor reducción proporcional solo se dio en uno de estos departamentos: Alta Verapaz, con una disminución superior al 10%. Pero esta fue superada en otros con mayores índices superiores de desarrollo humano, como Sacatepéquez (18%), Zacapa (15.8%), Guatemala (15.0%) y Chiquimula (14.6%). Además, hubo retrocesos en El Petén y el Quiché. Evidentemente, ampliar la participación electoral de las mujeres en los departamentos constituye un reto para el desarrollo y la consolidación de la democracia en Guatemala.

5. El menor desarrollo humano de las comunidades indígenas

La estimación del IDH de cada comunidad étnica tiene como objetivo evaluar la situación de las poblaciones indígenas,⁷ por medio de la medición de su esperanza de vida, alfabetismo, matrícula escolar e ingresos.

Estadísticas sobre los componentes educativos (alfabetización y matriculación) del IDH, contrario a las de esperanza de vida y del ingreso, están disponibles en el ámbito municipal y, en consecuencia, permiten realizar un análisis más preciso de diferencias entre las comunidades étnicas.⁸ Los municipios con una mayor proporción de indígenas revelan los grados más altos de analfabetismo. Esta asociación también existe a escala regional, puesto que es superior en el noroccidente y en el norte. Solo tres comunidades étnicas promedian más del 50% de alfabetización: la poqoman central, que incluye Chinautla y Mixco y parte del área

metropolitana de la ciudad de Guatemala, la itzá, en El Petén, y la kaqchikel, predominante en Chimaltenango, también relativamente cercana a la capital. La marcada diferencia entre los kakchikeles —con un 58%— y las comunidades k'iche' (49%), mam (46%) y q'eqch'í (37%), muestra que la cercanía al área metropolitana de Guatemala es un condicionante básico del acceso a la alfabetización.⁹

En general, la existencia de una mayoría indígena o no indígena en un municipio ha estado ligada a un menor o mayor acceso a la alfabetización y a la escolaridad, tanto por parte de indígenas como de quienes no lo son. De ahí que los indígenas de municipios con una mayoría de habitantes que no lo son presenten mayores tasas de alfabetización y de matriculación que estos en municipios de mayoría aborigen. (Cuadro 1.2).

⁷ Entendida como una población que reivindica una identidad étnica (es decir, ancestral) común o como cualquiera de las diversas comunidades identificadas en términos de su lengua indígena distintiva.

⁸ Cuadro 5 del Anexo Estadístico

⁹ A ello está asociado un mayor desarrollo de los programas de educación bilingüe entre las comunidades kakchikeles.

Cuadro 1.2

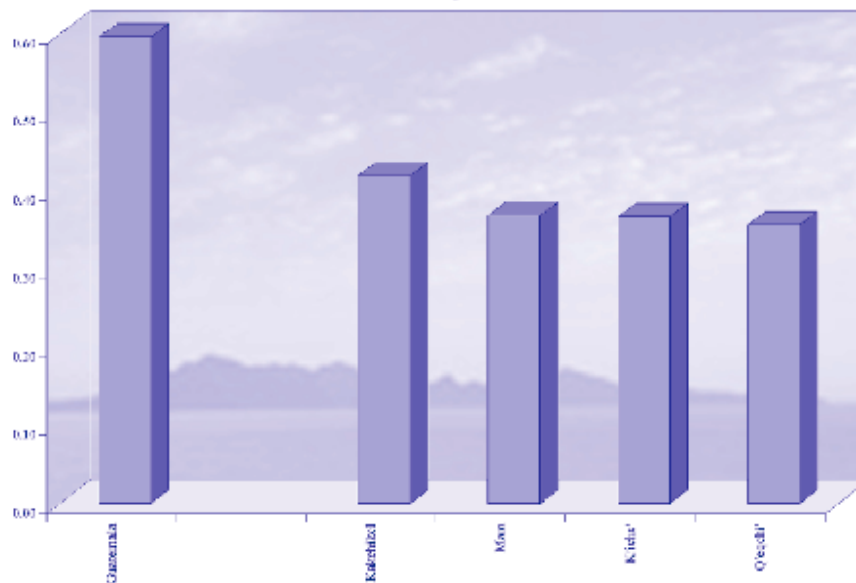
Tasas de alfabetización y matriculación de indígenas y no indígenas en municipios de predominio indígena y no indígena

Area	Población	Tasa porcentual de alfabetización	Tasa bruta porcentual de matriculación
Municipio con predominio de indígenas	Indígenas	42	19
	No indígenas	52	27
Municipio con predominio de no indígenas	Indígenas	57	25
	No indígenas	70	32
Total	Indígenas	44	-
	No indígenas	64	-

* Las tasas de alfabetización corresponden a promedios simples, ya sea de grupos indígenas o no indígenas.

Fuente: Cálculos propios con base en INE (1996).

Gráfico 1.5
Índice del Desarrollo Humano para las comunidades étnicas - IDH



Fuente: Cuadro 6 del Anexo Estadístico.

Lo anterior quiere decir que los indígenas con menores tasas de analfabetismo son aquellos, como los itzá y, en mejor medida, los hispanohablantes del sudoriente, que habitan en regiones en las cuales *no* predominan. La diferencia en este caso puede atribuirse, al menos en parte, al hecho de que

muchos de ellos hablan español, por lo que la alfabetización les resulta más accesible.

Finalmente, aunque se da una fuerte relación entre la alfabetización y la asistencia a la escuela (matriculación), hay una considerable variación al interior de las comunidades con respecto a la matrícula

escolar y al sexo. En particular, la escolaridad de los poqomanes centrales, los kakchikeles y los itzá es especialmente elevada.

La estimación del IDH de las comunidades indígenas tuvo como base la combinación de datos sobre esperanza de vida (por departamento), alfabetismo y matriculación (por municipio), e ingresos (por departamento), como se explica en el Anexo 4. Su carácter muy tentativo aconseja tomarla con cautela.

Los cálculos, realizados para las cuatro mayores comunidades¹⁰ (Gráfico 1.5),

pusieron de manifiesto que su IDH se encuentra por debajo de la media nacional y de la mayoría de los departamentos. Pese a que no se observan diferencias muy marcadas entre las cuatro, sobresale el mayor IDH de los kakchikeles, con nivel superior a varios departamentos, lo cual se debe, principalmente, a su mayor grado de educación. El IDH de las otras tres (k'iche', mam y q'eqchí') es inferior al de todos los departamentos, salvo Alta Verapaz.

La ausencia de algunas estadísticas impidió calcular un Índice de Desarrollo de la Mujer

Recuadro 1.3

Las lenguas indígenas

Resulta difícil determinar por falta de datos recientes, cuántas personas hablan una lengua indígena en Guatemala. No existen datos censales sobre quienes hablan garífuna. Aunque posiblemente haya pocas docenas de personas que se expresan en xinca, esta lengua ya no es socialmente significativa. Todas las 22 lenguas mayas poseen relevancia social, pero el Instituto Nacional de Estadística (INE) no ha publicado datos sobre el número de hablantes. De acuerdo con el Censo de 1994, cerca del 30% de la población total de más de tres años de edad hablaba alguna lengua maya. Esta cifra comprendía casi 70% de los habitantes que se autoidentifican como indígenas, lo cual indica que hay muchos de ellos que no hablan la lengua maya. El porcentaje de hablantes que usaban una lengua maya parece haber sido superior antes de la Revolución de 1944: la apertura política de entonces condujo a que algunos padres, especialmente en áreas cercanas a la ciudad de Guatemala y a Quetzaltenango, no se interesaran porque a sus hijos aprendieran su lengua natal. Con el surgimiento del movimiento maya, especialmente después de 1980, esta tendencia se ha revertido y se ha iniciado un esfuerzo para estimular un mayor interés en el aprendizaje de las lenguas locales, tanto en el hogar como mediante la creación de escuelas.

Indígena. Sin embargo, la información disponible¹¹ permite concluir que ellas se encuentran mucho más excluidas del acceso al conocimiento que el hombre aunque la mayor proporción de alfabetas que se matriculan en la escuela sugiere que aún aquellas que lo hacen pueden beneficiarse relativamente menos que los hombres. El único aspecto en el que parecen contar con una significativa ventaja sobre el varón es en la esperanza de vida.

El idioma puede ser un determinante de las opciones de desarrollo humano. Actualmente el acceso al español —principal medio de comunicación para realizar negocios y relacionarse con el gobierno— es un indicador importante del desarrollo humano de la población indígena. Según datos del Censo de

Población de 1994, alrededor de una tercera parte (31%) de la población indígena era monolingüe en alguna de sus lenguas; un porcentaje similar, monolingüe en español; el resto (37%), bilingüe (Recuadro 1.3).

El uso de las lenguas mayas será un factor importante para las relaciones económicas y políticas y, por consiguiente, para el desarrollo humano de Guatemala. En 1994 menos del 2% de la población no indígena declaraba ser bilingüe, y de este segmento, 22% residía en Alta Verapaz. El bilingüismo entre los no indígenas es importante también en las regiones tz'utujil, poqoman e ixil y en otras partes del noroccidente. En el futuro, aumentar el bilingüismo entre los no indígenas será tan importante para el desarrollo de Guatemala como hacerlo entre los indígenas.

¹⁰ Solo para estas era posible lograr aproximaciones estadísticas basadas en datos departamentales.

¹¹ Cuadro 7 del Anexo Estadístico

Capítulo II

La educación, la salud y el desarrollo económico



El Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Exclusión del Desarrollo Social (IEDS) dan una visión integral pero sintética del desarrollo. Extender esta visión con el fin de reflejar de manera más completa el desarrollo humano como un proceso de ampliación de opciones de las personas, requiere un análisis de un mayor número de variables. También implica efectuar un estudio más desagregado de las diversas dimensiones del desarrollo, como lo son la educación, la

salud, el empleo y los determinantes del ingreso en un contexto de globalización. Estos son los aspectos que se analizan a continuación. Como en el caso del capítulo anterior, la dificultad de contar con estadísticas confiables y recurrentes, especialmente en lo que se refiere al empleo, sugiere interpretar los datos como órdenes de magnitud y no como información cuantitativa precisa.

A Los retos de la educación

Las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo no se hallan al alcance de la mayoría de la población, a menudo marginada por desigualdades económicas y sociales, disparidades regionales y otros factores políticos, lingüísticos y geográficos. Esta deficiencia es muy preocupante si se toma en cuenta que la educación no es solo un factor de crecimiento económico, sino también un ingrediente fundamental para el desarrollo social, incluida la formación de buenos ciudadanos.

El nivel de escolaridad en Guatemala es sumamente bajo. El Instituto Nacional de Estadística (INE) estima que el promedio es de solo 2.3 años. En los departamentos mayoritariamente indígenas¹ llegando a 1.3. El sistema educativo, predominantemente

urbano y monolingüe, presenta graves deficiencias cuantitativas y cualitativas en todos los niveles: preprimario, primario, medio y superior.

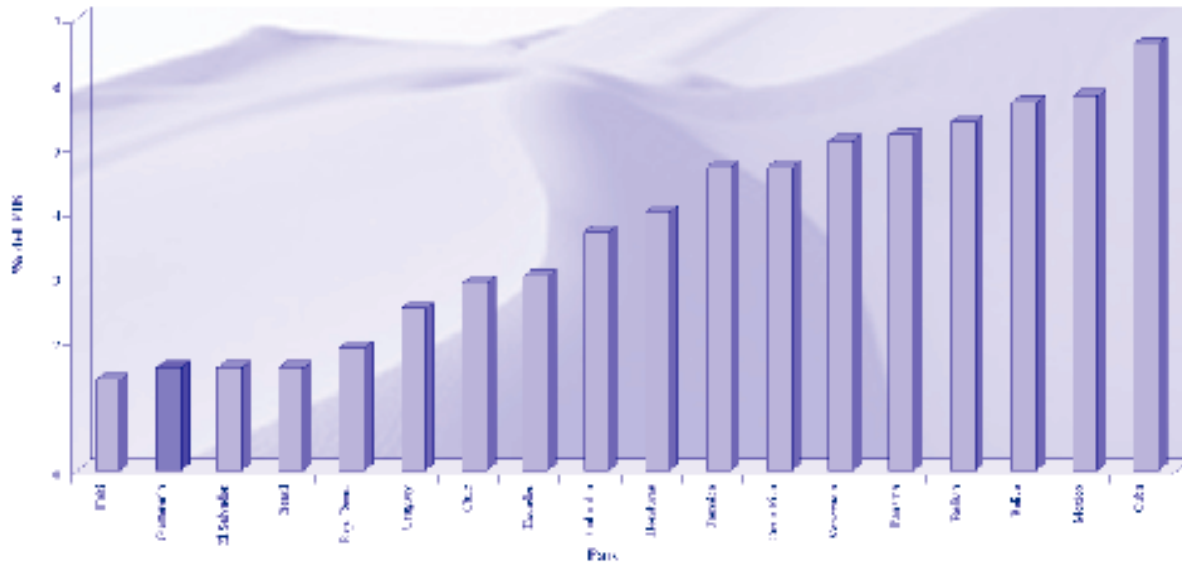
1. La escasez de recursos y los problemas de administración

Guatemala, conjuntamente con Haití, El Salvador y Brasil, es de los países latinoamericanos que menor porcentaje del presupuesto gubernamental asignan a la educación (Gráfico 2.1).

¹ INE (1990).



Gráfico 2.1
Inversión en educación en América Latina 1994



Fuente: PNUD (1997) e INE (1996).

Evidentemente, los grandes problemas educativos difícilmente pueden resolverse ante la escasa prioridad que puede deducirse de esta limitada asignación de recursos para el sector, especialmente si se toma en cuenta que las barreras económicas, lingüísticas, sociales y geográficas existentes en Guatemala justifican un esfuerzo mayor que el observado en otros países más homogéneos. Así, el gasto público de Guatemala en educación se ha mantenido por debajo del 2% del PIB, como puede observarse en el Cuadro

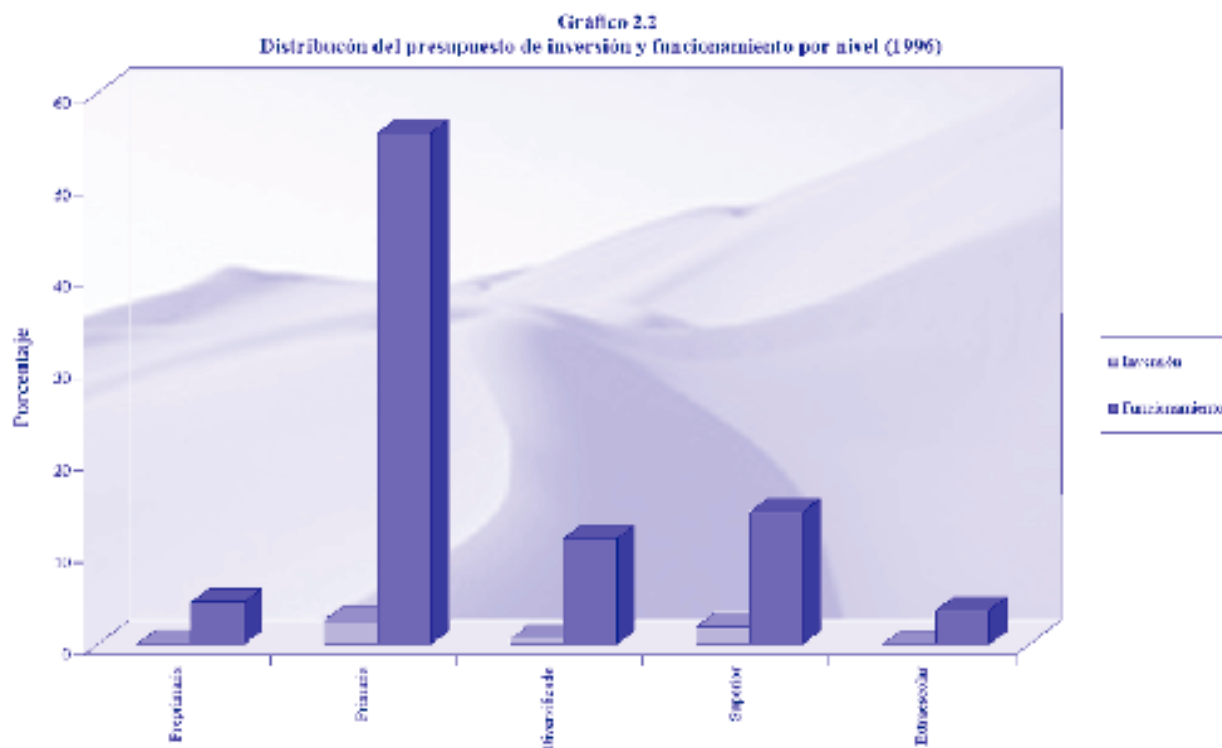
2.1. En 1996 el porcentaje correspondiente incluso se redujo a 1.6%, aunque luego aumentó a 1.8% en 1997.

La mayor parte del presupuesto se ha dirigido al nivel primario. Se ha descuidado la educación preprimaria (actualmente concentrada en las principales ciudades), el ciclo diversificado ha recibido una porción muy reducida si se la compara con la correspondiente al superior (Gráfico 2.2). Adicionalmente, ha sido notoria la baja participación del sector educación en la

Cuadro 2.1
Gasto del Gobierno Central ejecutado en Educación
(millones de quetzales, 1995-1997)

	1995	1996	1997
Gasto en educación, ciencia y cultura	1411.9	1,504.6	1,900.0
Educación	1,304.2	1,405.1	1,718.6
Cultura	103.3	93.9	112.4
Ciencia	4.4	5.6	6.0
Gasto en educación, ciencia y cultura como proporción del PIB	1.7	1.6	1.8

Fuente: Ministerio de Finanzas



Fuente: MINEDUC (1996).

inversión global del gobierno. Además, la escasa inversión educativa tradicionalmente no ha correspondido a una planificación global, y necesidades debidamente priorizadas. Con frecuencia las decisiones sobre la inversión se han basado en propuestas puntuales, a menudo asociadas a la cooperación financiera internacional.

El gasto anual por alumno de primaria del MINEDUC ha sido modesto (alrededor de Q700 en 1996). Se observa, además, una inequidad al comparar la educación en castellano con la bilingüe (Gráfico 2.3).

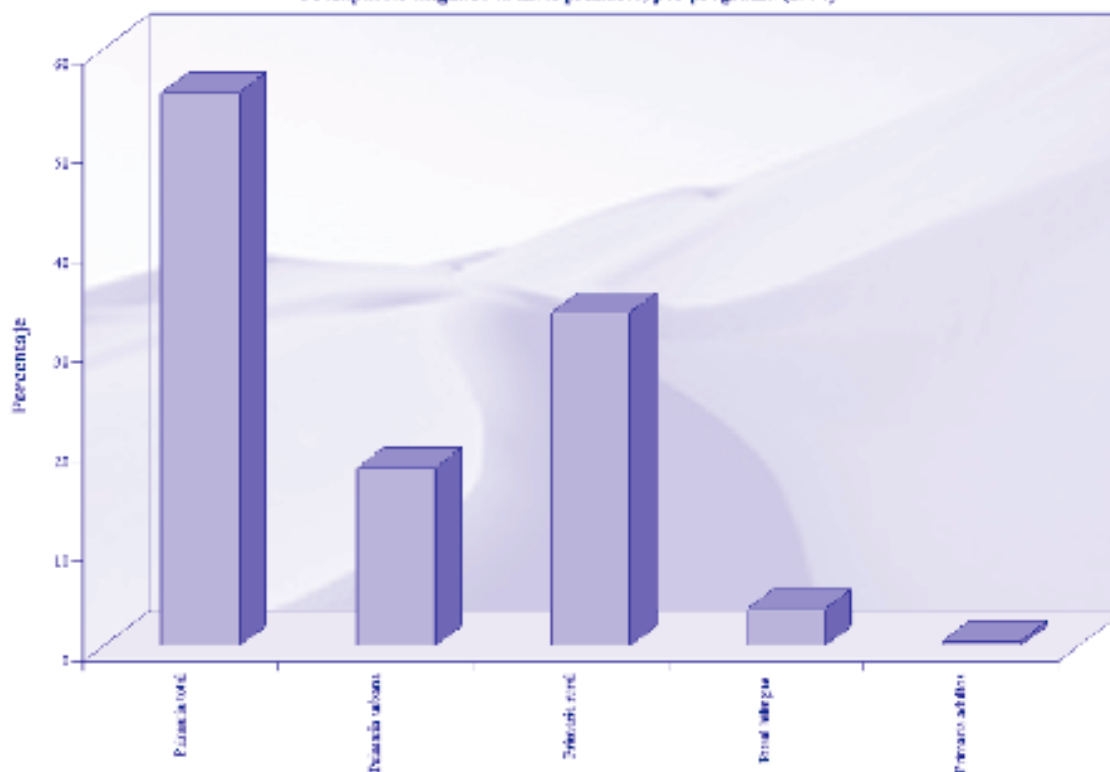
A las insuficiencias presupuestarias, las cuales provocan una inadecuada provisión de los servicios educativos (en particular en el área rural), se agrega el alto grado de repitencia y deserción escolar, lo que contribuye a un ineficiente uso de los escasos recursos disponibles. Aunque no existe una cuantificación exacta de las pérdidas anuales que tal problema produce, cálculos aislados (con base en el número de alumnos no promovidos) permiten apreciar que son altas. En el siguiente cuadro se incluye solo al nivel primario (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2
Pérdida anual de educación primaria por alumnos no promovidos (quetzales corrientes)

Año	Alumnos no promovidos	Costo por alumno (quetzales)	Pérdida anual (quetzales)
1993	222 507	421	93 746.649
1994	222 569	491	109 274.702
1995	264 887	517	136 954.526

Fuente: Ibarra de Cáliz (1996).

Gráfico 2.3
Presupuesto asignado al nivel primario, por programa (1996)



Fuente: MINEDUC (1996).

Por otra parte, la estructura administrativa y la gestión del MINEDUC tradicionalmente han sido deficientes. En 1996 el MINEDUC tenía aproximadamente 75 000 empleados, de los cuales solo 41 000 eran docentes; 45% era personal administrativo (34 000), en su mayor parte sin la preparación técnica adecuada. Han existido deficiencias no solo en el tipo de calificación y reclutamiento del personal, sino en la conformación de los equipos técnicos, la falta de claridad en los lineamientos de trabajo y la gestión y dirección de los diversos programas educativos.

Adicionalmente, ha existido una excesiva centralización de la administración en la ciudad capital. Las funciones de planificación, gestión, toma de decisiones y evaluación han sido inadecuadas y, frecuentemente improvisadas (por ejemplo, se pretende que cada supervisor monitoree entre 50 y 75 escuelas)².

El MINEDUC también ha tenido una baja capacidad de ejecución de los presupuestos asignados a sus diversos programas. La mayoría del personal administrativo no cuenta con una calificación gerencial apropiada, debido a que antes eran maestros. Y, finalmente, la centralización educativa ha agudizado la falta de equidad en la distribución de los recursos. Como consecuencia, el MINEDUC ha tenido serias dificultades para dirigir su área de acción y asumir la coordinación de las acciones que en materia de educación realizan diversas instituciones gubernativas, descentralizadas y privadas. Lo anterior ha conducido a que se planteen diversas iniciativas de descentralización y, en particular, de desconcentración, la cual se inició con el establecimiento de direcciones regionales del MINEDUC (Recuadro 2.1).

² En 1996 sus viáticos ascendían a Q20 diarios para alimentación, hospedaje y transporte, sin ninguna consideración de la distancia que debían cubrir. (MINEDUC, 1997). Esta es una disposición del sector público en general, y no solo del Ministerio de Educación.

Recuadro 2.1

La descentralización educativa: lecciones y avances

Las experiencias de descentralización llevadas a cabo en otros países latinoamericanos permite extraer las siguientes enseñanzas: a) Es necesario contar con una base legal que dé sustento y continuidad a la descentralización; si se establece el fundamento legal por consenso político hay mayores posibilidades de hacerla efectiva. b) Se requiere de una planificación de corto, mediano y largo plazo que posea cierta permanencia a pesar de los cambios políticos: si bien la decisión de descentralizar suele ser política, requiere de un fuerte apoyo técnico para llevarse a cabo. c) Las desigualdades existentes en el sistema centralizado pueden agravarse por la falta de capacidad administrativa de los nuevos organismos: el proceso de descentralización debe tener el componente de capacitación administrativa para que pueda aumentarse la eficiencia de los procedimientos. d) Debe recurrirse al empleo de microsistemas de información y de planificación; el aumento de la responsabilidad en la ejecución se encuentra directamente relacionado con la posibilidad de poseer información y utilizarla en la priorización de objetivos y acciones factibles. e) El proceso de descentralización es más efectivo cuando el modelo vertical de toma de decisiones se sustituye por un modelo de gestión participativa que impulse un efecto democratizador en las comunidades y mayor control sobre las decisiones; si bien el proceso es más lento, los resultados cualitativos en las poblaciones locales es positivo. f) La falta de coordinación entre los organismos descentralizados y los diversos sectores puede llevar a una segmentación y atomización de acciones exacerbadas por localismos más o menos latentes. El riesgo disminuye si existen legalmente instancias de coordinación que funcionen como tales y no como nuevos organismo centrales.

En Guatemala la descentralización educativa no ha sido un proceso sencillo; ha evolucionado con fuertes altibajos, pese a que la Constitución Política de la República la establece. Uno de sus principales resultados positivos fue la elaboración de diagnósticos en las ocho regiones del país, con el fin de formular planes adecuados a las necesidades de cada una y, en una etapa posterior, ejecutar los proyectos y programas. También se han creado puestos técnicos de capacitación, que se estructuran en redes, para atender distritos, departamentos o regiones; se ha llegado a la desconcentración de algunas tareas administrativas. Sin embargo, la descentralización aún confronta obstáculos serios; uno de ellos es el centralismo de la planificación y ejecución presupuestaria del MINEDUC.

Las Direcciones Departamentales iniciaron su funcionamiento para apoyar el servicio que prestan las Direcciones Regionales y asignó uno de los profesionales de la Dirección Regional para dirigir los subsistemas. En 1996, con el Acuerdo Gubernativo número 165-96, se legalizó su funcionamiento y en 1997 se les asignó presupuesto propio. Las Direcciones Departamentales son órganos desconcentrados ubicados en cada uno de los 22 departamentos. Se encargan de la coordinación y ejecución de acciones dentro del marco de las políticas nacionales. Están en capacidad de ejecutar y adoptar decisiones en el campo administrativo y técnico-pedagógico. Hasta 1997 los avances con las Direcciones Departamentales se concebían básicamente como esfuerzos de desconcentración, en preparación para un proceso gradual de descentralización (con poder de decisión sobre aspectos administrativos y financieros) posterior.

También se ha avanzado con programas descentralizados que incluyen el suministro de desayunos escolares con participación de las madres de familia, el otorgamiento de becas para niñas tomando en cuenta la participación de padres y madres de familia así como de las comunidades, y la ampliación de PRONADE (el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo), que apoya el establecimiento y operación de escuelas autogestionadas en zonas rurales que han carecido de atención educativa. Además se crearon los Jurados de Oposición que tienen la función de seleccionar al personal docente para los niveles de preprimaria y primaria. Están integrados por padres de familia, docentes, dirigentes magisteriales y autoridades del Ministerio de Educación.

Fuente: Galo de Lara (1996a) y CIEN (1998)

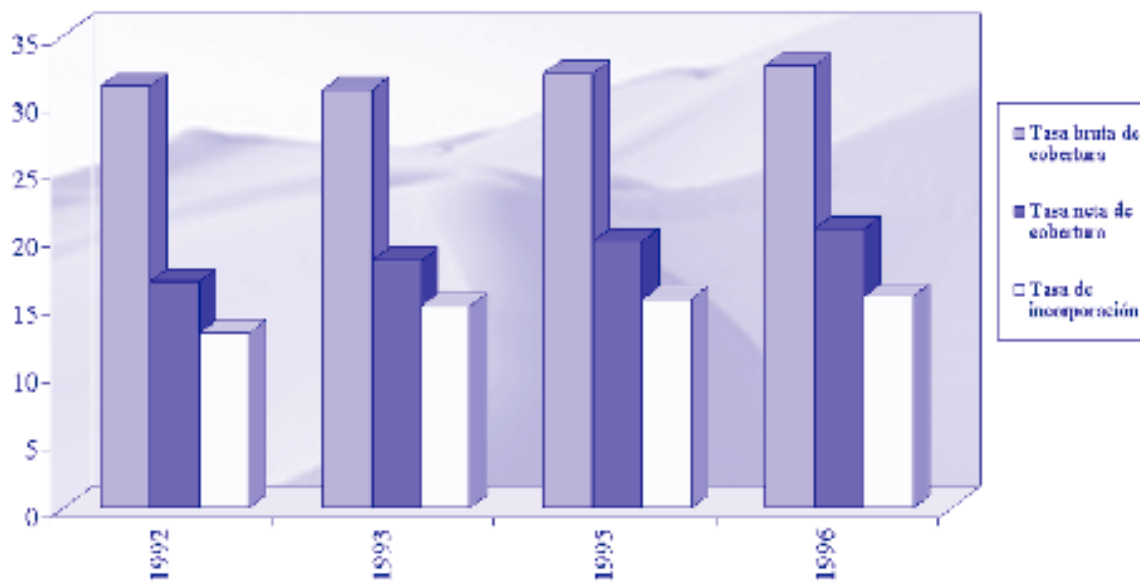
2 Una escasa cobertura en el nivel preprimario

La Constitución de la República establece la obligatoriedad de la educación preprimaria. Esta se encuentra muy lejos de cumplir con este mandato o, al menos, de atender la demanda social. Los servicios se concentran principalmente en las áreas urbanas. Las tasas neta y bruta³ de escolaridad y de incorporación al nivel preprimario evidencian un déficit significativo, que no ha variado substancialmente a lo largo de los últimos cinco años (Gráfico 2.4).

El Cuadro 2.3 muestra una brecha apreciable en el ámbito departamental. En solo tres departamentos hay una tasa bruta de escolaridad superior al 50%: Guatemala

(59%), Sololá (58.9%) y Totonicapán (52.7%). En el resto se encuentra en 40% o menos. El caso extremo lo constituye Jalapa (11.1%) y Jutiapa (10%). El promedio del país es de apenas 32.8%, cifra baja si se tiene en cuenta, especialmente, que la tasa bruta de escolaridad tiende a sobrestimar el resultado educativo de un país, al incluir a niños y niñas con sobreedad. La deserción es relativamente alta (9.5%). Va desde un mínimo del 4.6% en Guatemala a un máximo del 19% en Alta Verapaz. En cuanto a la relación alumnos/maestro, el promedio nacional es de 31, pero también fluctúa desde 20.8 en Guatemala a cifras superiores a 50 en varios departamentos, lo cual pone de manifiesto no solo carencias docentes sino también deficiencias estadísticas⁴. El hecho que el departamento de Guatemala luzca los mejores indicadores no es casual; muestra la gran centralización de los servicios educativos.

Gráfico 2.4
Nivel primario; comparación de tasas bruta y neta de cobertura y tasa de incorporación al sistema



Fuente: MINEDUC (1992-1996).

³ Se entiende por tasa bruta el número de estudiantes, tomados en cuenta los que están en sobreedad. La tasa neta solamente abarca el número de estudiantes con una edad correspondiente a su nivel.

⁴ En Totonicapán el MINEDUC informa que en educación preprimaria bilingüe había 9 243 niños inscritos y solo 4 docentes bilingües en 1996. Puede suponerse que existe otro tipo de personal de apoyo, pero es evidente la debilidad de la docencia y/o de las estadísticas (MINEDUC, 1997).

Cuadro 2.3
Indicadores de la situación para preprimaria
(porcentajes: 1996)

Departamento	Tasa bruta de escolaridad	Deserción	Tasa de promoción	Alumnos/maestro
Total	32.8	9.5	67.30	31.0
Guatemala	59.0	4.6	-	20.8
Baja Verapaz	22.5	12.4	-	50.5
Alta Verapaz	40.7	19.0	-	57.2
El Progreso	27.9	11.1	-	32.9
Izabal	17.6	17.0	-	27.2
Zacapa	23.7	12.5	-	25.1
Chiquimula	18.5	11.2	-	37.7
Santa Rosa	13.4	8.2	-	34.1
Jalapa	11.1	13.5	-	32.5
Jutiapa	10.0	11.4	-	41.3
Sacatepéquez	39.5	6.2	-	15.8
Chimaltenango	32.8	8.6	-	38.9
Escuintla	18.0	14.5	-	53.6
Sololá	58.9	10.8	-	121.7
Totonicapán	52.7	9.5	-	532.3*
Quetzaltenango	30.7	7.2	-	32.8
Suchitepéquez	19.2	10.4	-	27.9
Retalhuleu	17.7	10.2	-	29.7
San Marcos	16.3	11.1	-	81.7
Huehuetenango	39.9	10.8	-	30.4
Quiché	23.7	14.3	-	32.0
Petén	23.6	12.6	-	37.9

* El anuario de MINEDUC reporta 11 710 niños inscritos en todos los sectores y un total de 22 maestros presupuestados. Generalmente docentes de primaria son ubicados en preprimaria para dar la atención educativa.

Fuente: MINEDUC (1996).

La oferta educativa para preprimaria se realiza a través de dos opciones: el programa regular monolingüe español y el programa bilingüe en cuatro idiomas mayas (k'iche', kaqchikel, mam y q'eqchi). En 1996 funcionaban 3 127 establecimientos de párvulos y 2 421 de educación bilingüe. La

atención está a cargo de 5 625 docentes del sector público y privado; el promedio de 55 alumnos por docente en el programa bilingüe (24 en el monolingüe) representa uno de los factores que repercuten negativamente en el aprendizaje infantil⁵. Los datos de cobertura desagregados por género muestran un menor

⁵ El sistema ofrece la carrera de magisterio con especialidad en preprimaria bilingüe (81 egresados hasta 1994) y preprimaria monolingüe o párvulos (9 767 egresados); de estos últimos, 6 691 se han graduado en el sector privado y 3 076 en el público (MINEDUC, 1996).

porcentaje de niñas (45.5%) que de niños (53.5%) en el programa bilingüe. En cuanto a los párvulos, la brecha entre géneros es menor, 49.3% para ellas y 50.7% para ellos.

Ante la importancia que tiene el apostamiento escolar en el éxito en primaria y frente a las dificultades financieras para alcanzar la cobertura total en preprimaria, el MINEDUC decidió fortalecer y extender los Centros de Aprendizaje Comunitario en Educación Preescolar (CENACEP), los cuales se iniciaron en 1994. Estos ofrecen apostamiento acelerado de niños y niñas de más de seis años, durante dos meses, antes de ingresar a primer grado. La evaluación de los CENACEP demuestra que es una estrategia de bajo costo, pero debe mejorar la calidad de su enseñanza. Se trata de un programa remedial de carácter transitorio, y no sustitutivo. En adición a los 534 CENACEP existentes, el MINEDUC ha gestionado el financiamiento de 1 000 centros adicionales (los cuales podrían cubrir una buena parte del país)⁶.

3 El mayor reto: elevar la cobertura y la calidad de la educación primaria

La Constitución Política de la República también establece la obligatoriedad de la educación primaria (dirigida a los niños entre 7 y 12 años). Las tasas de cobertura neta y bruta y de incorporación son las más altas del sistema escolar y presentan una ligera tendencia a aumentar (Gráfico 2.5). Conforme al **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, el gobierno deberá facilitar por lo menos tres años de escolaridad a la población infantil situada entre esas edades. A lo anterior se agrega la aspiración de alcanzar el 100% de cobertura de educación primaria en el año 2010 y otras metas establecidas en el Plan de Desarrollo Social.

En el país la tasa bruta de escolaridad

promedio en primaria es del 84.3% (Cuadro 2.4). Algunos de los departamentos que exceden ese valor son: El Progreso (105.3%),⁷ Santa Rosa (99.6%), Guatemala (98.7%), Zacapa (96.4%) y Quetzaltenango (95.6%); mientras, en el extremo inferior se encuentran: Baja Verapaz (73.2%), Huehuetenango (69.1%), Alta Verapaz (65.7%), y el Quiché (59.3%). Con la excepción de Quetzaltenango, resulta evidente que la menor cobertura se observa en los departamentos mayoritariamente indígenas. La deserción promedio en primaria es del 8.2%; el departamento de Guatemala muestra la cifra más baja (4.0%) y Alta Verapaz la más alta (17.7%). La tasa de promoción nacional es del 74.5%. Nuevamente en Guatemala es la superior (85.0%) y Alta Verapaz la inferior (61.7%). Finalmente, la relación alumnos/maestro es del 34.9%; Sacatepéquez cuenta con la menor (29.8%) y San Marcos la mayor (45.8%)⁸.

El análisis de los indicadores de eficiencia interna del ciclo muestra que la tasa de incorporación al sistema es mayor en los hombres (61.1%) que en las mujeres (58.2%). El porcentaje de repitencia en todos los grados de primaria es mayor en aquellos que en estas. A pesar de que un menor número de mujeres se inscriben en este ciclo, su deserción es menor (7.9%) que en el caso de los hombres (8.6%).

La baja calidad de la educación de este nivel conlleva múltiples manifestaciones: tanto la eficiencia interna como la externa presentan graves limitaciones. Los indicadores de promoción, repitencia y deserción revelan complejos problemas. En general, lo que se enseña no guarda relación con las características regionales y locales y las necesidades educativas de los distintos grupos, en particular en las áreas rurales y urbano-marginales. La poca pertinencia de los contenidos educativos y las limitaciones socio-económicas de la población (desnutrición, migraciones y bajos ingresos) inciden en la deserción, el ausentismo y la repitencia. A esto se agregan deficiencias del cuerpo docente. Lo anterior ocasiona, además, un aumento anual absoluto del número de analfabetas funcionales y un incremento de los costos de

⁶ Flores (1997).

⁷ Los datos superiores al 100% ponen de manifiesto la naturaleza tentativa de estas estadísticas.

⁸ Se observan las siguientes correlaciones entre los principales indicadores: a mayor tasa bruta de escolaridad, menor deserción (-0.45); a mayor tasa bruta de escolaridad, mayor promoción (0.59); a mayor promoción, menor deserción (-0.86).

Cuadro 2.4
**Indicadores de la situación en primaria
(1996)**

Departamento	Tasa bruta de escolaridad	Deserción	Tasa de promoción	Alumnos/maestro*
Total	84.3	8.2	74.5	34.9
Guatemala	98.7	4.0	85.0	30.5
Baja Verapaz	73.2	8.7	70.4	40.7
Alta Verpaz	65.7	17.7	61.7	32.2
El Progreso	105.3	8.8	73.8	35.0
Izabal	76.4	12.3	70.0	32.6
Zacapa	96.4	11.2	73.0	36.5
Chiquimula	82.4	11.3	72.2	39.3
Santa Rosa	99.6	8.5	72.3	37.2
Jalapa	87.2	9.4	68.9	41.5
Jutiapa	88.4	8.7	73.6	39.8
Sacatepéquez	93.1	4.8	79.2	29.8
Chimaltenango	86.4	6.5	76.1	34.8
Escuintla	82.2	9.6	73.4	34.6
Sololá	80.7	6.6	72.4	29.2
Totonicapán	76.9	5.4	74.5	45.3
Quetzaltenango	95.6	7.0	73.3	37.6
Suchitepéquez	81.7	9.5	71.3	36.9
Retalhuleu	85.9	9.3	74.1	33.3
San Marcos	90.3	9.9	70.5	45.8
Huehuetenango	69.1	8.2	73.5	34.5
Quiché	59.3	11.8	66.1	34.2
Petén	84.3	12.8	68.2	34.0

* Ideal es 40 por docente en el área urbana y 35 por docente en el área rural.
Fuente: MINEDUC (1996).

funcionamiento de los servicios educativos y de los efectos psico-pedagógicos y sociales negativos.

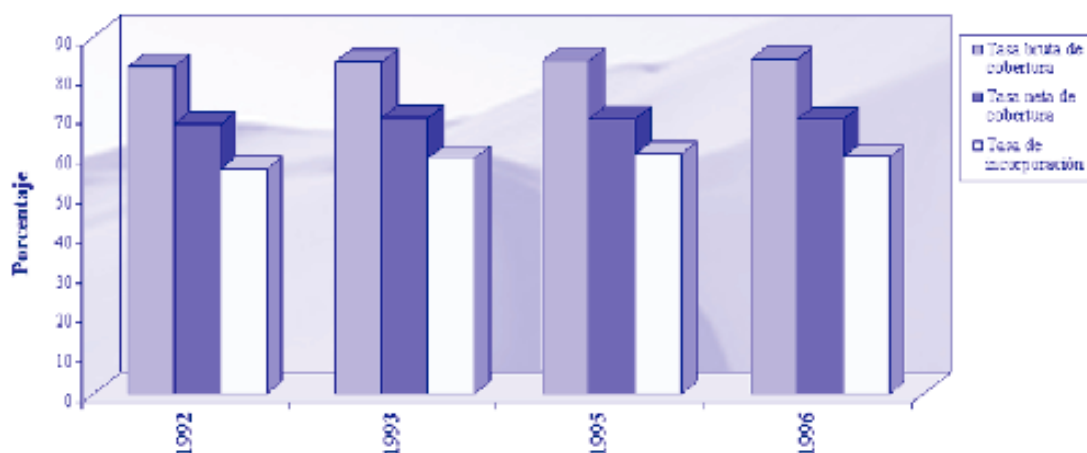
La formación de los maestros es deficiente, tanto en el manejo de modelos didácticos para escuelas multigrado y contextos pluriculturales, como en lo que se refiere a la falta de dominio de métodos activos, centrados en el estudiante, para la enseñanza de matemática, de lenguaje y de ciencias naturales y sociales. Además, existe una carencia de materiales educativos y de textos culturalmente adecuados⁹. A pesar de los esfuerzos, los contenidos continúan alejados del modelo

curricular. La formación de los maestros en otros países, a diferencia de Guatemala, se brinda en la universidad, lo cual va asociado a un desempeño más eficiente, mejores salarios y mayor reconocimiento social.

Por otra parte, parece importante destacar una serie de valiosas experiencias educativas exitosas (Recuadro 2.2). También es evidente la preferencia cada vez mayor por medidas que promuevan la descentralización y la participación, como lo reflejan los Acuerdos de Paz y el Plan de Acción de Desarrollo Social (PLADES).

⁹ MINEDUC (1996).

Gráfico 2.5
Nivel primario; comparación de tasa bruta y neta de cobertura y tasa de incorporación al sistema



Fuente: MINEDUC (1992-1996).

Recuadro 2.2

Experiencias educativas exitosas

En Guatemala se han dado experiencias innovadoras en la educación que deben destacarse.

El Instituto Indígena Santiago, entidad religiosa privada, fundada en 1956, dedicado a la formación de maestros indígenas. Los alumnos egresan como técnicos en desarrollo comunitario. A la fecha, el 80% de los graduados ha vuelto a sus comunidades o labora en el área rural.

El Instituto Guatemalteco de Educación Radifónica, fundado en 1979, difunde programas educativos radiales (“El maestro en casa”). Su cobertura incluye alfabetización, primaria y ciclo básico, y se imparten clases en español, k’ekch’í, k’iché, mam, kaqchiquel e ixil.

El Programa Fe y Alegría, fundado en 1976, pertenece a una asociación latinoamericana que funciona en 12 países. Sus programas incluyen: alfabetización; formación para el trabajo; educación formal, presencial y por radio; formación de maestros; formación para grupos específicos (mujeres, indígenas, niños y niñas y jóvenes de áreas marginales urbanas, personas de tercera edad y microempresarios).

El Programa de Educación Básica Integral (PEBI), iniciado como proyecto de alfabetización y postalfabetización de adultos, se ha extendido a personas de 7 a 45 años que no pueden utilizar la educación formal.

El Proyecto de Franja de Lengua y Cultura Maya (PRODIPMA), iniciado en 1989, va orientado, como grupo meta, a alumnos de escuelas del área kaqchiquel, por medio de una “franja” de 30 a 45 minutos de lengua y cultura maya en el horario escolar.

El Centro Talita Kumi persigue como objetivo central promover la organización y la capacidad productiva de las comunidades rurales k’ekch’íes a través de la educación de las mujeres. A las niñas y adolescentes se les imparte educación formal y enseñanzas para la vida familiar, producción agropecuaria, salud y nutrición, infraestructura sanitaria, formación empresarial y manejo de fondos comunales.

El Centro Don Bosco cuenta con un programa educativo que se inició en 1982 en Chisec y se ha extendido a otras áreas de Alta Verapaz. Proporciona a jóvenes indígenas de escasos recursos económicos los medios para autogestionar sus estudios en primaria, media básica y magisterio bilingüe.

Los Centros Educativos para Niños y Adolescentes Trabajadores (CEANT) se dirigen hacia niños y adolescentes trabajadores que participan en el sector formal e informal de la economía.

Fuente: Galo de Lara (1996b).

4 La educación bilingüe

La diversidad cultural de la población demanda modalidades educativas adecuadas a sus necesidades e intereses. Se necesitan programas que valoren y preserven sus culturas e idiomas, es decir, una educación intercultural bilingüe, que incluya la promoción del respeto y el enriquecimiento mutuo entre las diversas culturas que conviven en el país.¹⁰

El programa de educación bilingüe contaba en 1995 con 1 367 escuelas, o sea, 12% del total de establecimientos educativos que existían (Cuadro 2.5). Puede ser de varios tipos: completo (de preprimaria a cuarto grado), incompleto (solo en preprimaria), al cual pertenecen la mayoría de las escuelas y unitario (un maestro para varios grados). También existe la inequidad entre ladinos e

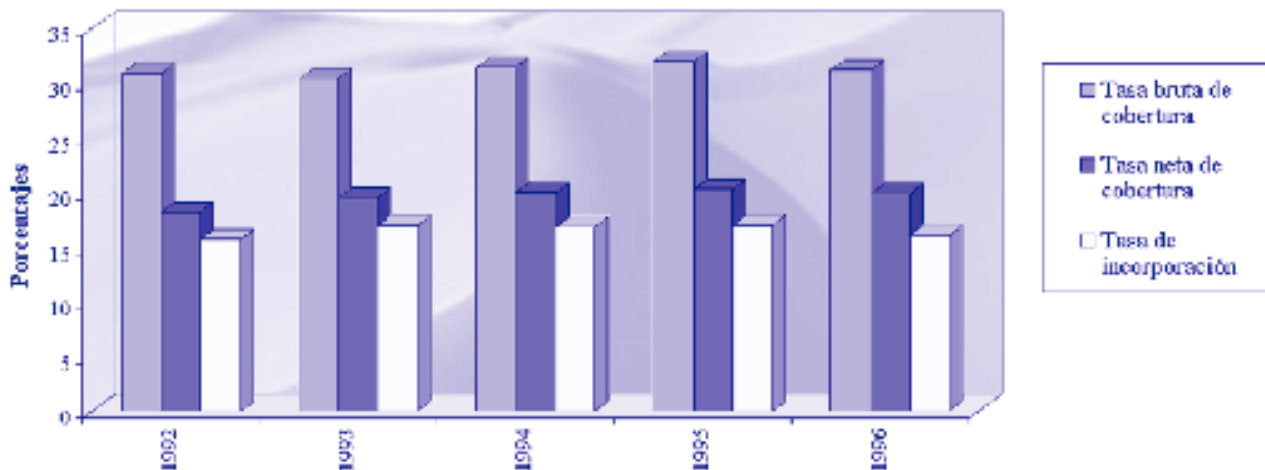
indígenas en el nivel superior, lo cual no es sino resultado de la inequidad histórica que ha habido en los escalones educativos previos, sin reconocer la variedad cultural guatemalteca¹¹.

5 El ciclo básico

La Constitución de la República también fija la obligatoriedad de la educación en el ciclo básico. Sin embargo, este no constituye una prioridad de las políticas vigentes. Su asignación presupuestaria es reducida, lo cual no permite la implementación de programas para mejorar su cobertura o calidad.

Las tasas neta y bruta de escolaridad y de incorporación en el ciclo básico ponen en evidencia un déficit significativo, el cual no ha variado a lo largo de los últimos cinco años (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6
Ciclo básico; comparación de tasa bruta y neta de cobertura y tasa de incorporación al sistema



Fuente: MINEDUC (1992-1996).

¹⁰ La magnitud del reto es mucho mayor en departamentos como Huehuetenango y Quiché, donde existen infinidad de 'islas lingüísticas' (Sazo, 1996). En el Quiché, además del español, se hablan 12 lenguas mayas: k'iche', uspanteko, sakapulteco, ixil, q'anjoba'l, q'eqchi', poqomchi', achí, awakateco, chuj, mam y kaqchikel.

¹¹ Tay Coyoy (1996).

Cuadro 2.5
Cobertura de DIGEBI, por tipo de escuela, departamento y comunidad lingüística maya (1995)

Departamento	Idioma	Escuelas completas	Escuelas incompletas	Escuelas unitarias	Total
Guatemala	Kaqchikel	2	27	-	29
Sacatepéquez	Kaqchikel	5	8	-	13
Chimaltenango	Kaqchikel	43	54	-	97
Sololá	Kaqchikel	11	32	-	138
	Kiché	48	28	-	-
	Tzutujil	-	-	19	-
Totonicapán	Kiché	58	47	-	106
Quetzaltenango	Kiché	13	22	-	79
	Mam	13	31	-	-
	Mam	22	41	-	63
Huehuetenango	Kiché	4	6	-	258
	Mam	63	40	-	-
	Q'anjobal	-	103	-	-
	Chuj	-	12	-	-
Quiché	Kiché	68	137	-	244
	Ixil	-	39	-	-
Baja Verapaz	Q'eqchi	-	2	-	13
	Pocomchi	-	2	-	-
	Achi	-	9	-	-
Alta Verapaz	Q'eqchi	138	107	29	312
	Pocomchi	-	36	2	-
Izabal	Q'eqchi	-	5	2	7
Chiquimula	Chorti	-	8	-	8
Retalhuleu	Kiché	-	1	-	1
Total	11 idiomas	498	846	33	1 367

Fuente: Informe presentado por PRONEBI, ahora DIGEBI, en el Congreso de Educación Bilingüe América Indígena, 1995.

El Cuadro 2.6 presenta indicadores por departamento. Se aprecia una tasa bruta de escolaridad mucho menor que la que corresponde al ciclo primario, pues en este caso el promedio nacional apenas llega al 31.2% (Guatemala con la cifra mayor 67% y el Quiché con la menor 9.4%). La deserción es menor (4.7%) a los otros ciclos, aunque la tasa de promoción es bastante baja (44.8%)¹²

El análisis de los indicadores de eficiencia interna del ciclo muestra que se atiende más población masculina (54.6%) que femenina (45.4%). El porcentaje de no aprobación es más alto en los hombres (52%) que en las mujeres (51%). A pesar de que un menor número de mujeres se inscriben en este ciclo, la deserción es menor (3.7%) que en el caso de los hombres (5.5%).

¹² En este caso se da una correlación: a mayor tasa bruta de escolaridad, menor deserción (-0.42).

Cuadro 2.6
**Indicadores de la situación para el ciclo básico
 (1996)**

Departamento	Tasa bruta de escolaridad	Deserción	Tasa de promoción	Alumnos/maestro*
Total	31.2	4.7	44.8	15.8
Guatemala	67.0	3.7	47.3	15.2
Baja Verapaz	18.2	5.5	33.7	20.6
Alta Verpaz	12.7	8.6	34.2	18.0
El Progreso	43.0	4.8	48.4	12.7
Izabal	24.2	8.2	41.4	14.0
Zacapa	37.7	4.9	46.0	19.1
Chiquimula	24.4	6.8	39.9	16.5
Santa Rosa	28.5	5.4	41.0	19.9
Jalapa	19.6	2.9	36.6	24.3
Jutiapa	21.5	5.3	52.4	15.0
Sacatepéquez	42.9	2.9	42.0	13.2
Chimaltenango	28.8	4.3	44.8	13.0
Escuintla	31.2	5.0	46.9	19.1
Sololá	21.1	7.7	49.1	15.8
Totonicapán	13.9	5.0	37.7	27.2
Quetzaltenango	37.8	3.6	38.6	15.9
Suchitepéquez	25.5	4.4	42.6	19.0
Retalhuleu	31.1	7.8	42.0	14.5
San Marcos	20.9	4.4	39.7	26.3
Huehuetenango	13.8	5.4	53.5	14.4
Quiché	9.4	6.7	46.9	13.1
Petén	20.0	6.0	47.1	16.9

* No se considera un buen indicador porque el número de profesores equivale al número de cátedras impartidas.

Fuente: MINEDUC (1996).

6 El ciclo diversificado

La Constitución Política no obliga a cursar el ciclo diversificado. En el sector público no se recibe material educativo ni hay capacitación sistemática para los docentes; la mayor parte de los programas vigentes fueron elaborados en 1965, sin haber sido actualizados. Se ofrecen 142 carreras, con

especialización en las áreas de perito, bachillerato, magisterio y secretariado. En los últimos años se han creado carreras que pretenden responder a ciertos avances tecnológicos en computación, finanzas y mercadotecnia en particular.

Aproximadamente un 90% de los servicios en este ciclo corresponde al sector privado¹³. Tradicionalmente este ciclo ha estado orientado a la obtención de un título en magisterio y secretariado-perito y, de manera

¹³ ASIES/PREAL (1996a) y MINEDUC (1996).

casi insignificante, en las ramas técnicas. En general, no se ofrecen “salidas laterales” a los alumnos que lo abandonan. Asimismo, existe una saturación de egresados de magisterio, que enfrentan serias dificultades para encontrar puestos en las áreas urbanas, mientras se mantiene el déficit de maestros rurales.

La tasa bruta de escolaridad (Cuadro 2.7) muestra un escaso nivel (desde el 32.7% en el departamento de Guatemala hasta un 3% en el Quiché y 2.3% en Totonicapán). En este

ciclo se observa el menor índice de deserción de todos los ciclos (3.3%), pero la promoción es baja (59.8%)¹⁴.

El análisis de los indicadores de eficiencia interna del ciclo, muestra que las tasas de incorporación al sistema es mayor en las mujeres (14.2%) que los hombres (12.4%). La tasa bruta difiere únicamente en 0.2% entre ambos grupos (13.3% hombres y 13.5% mujeres), lo que refleja que se han hecho esfuerzos por reducir la inequidad de género.

Cuadro 2.7
Algunos indicadores de eficiencia para el Nivel Medio Diversificado (1996)

Departamento	Tasa bruta de escolaridad	Deserción	Tasa de promoción	Alumnos/maestro*
Total	13.4	3.3	59.8	16.1
Guatemala	32.7	3.5	62.7	16.3
Baja Verapaz	5.8	3.3	58.9	16.0
Alta Verapaz	4.7	3.9	47.0	14.6
El Progreso	14.2	2.7	55.1	11.6
Izabal	9.6	5.3	72.9	14.4
Zacapa	16.4	2.0	64.1	15.3
Chiquimula	12.8	3.2	63.6	13.3
Santa Rosa	7.2	1.7	44.5	21.5
Jalapa	6.5	3.5	63.8	20.0
Jutiapa	9.4	2.7	66.8	22.6
Sacatepéquez	19.3	1.4	55.5	14.8
Chimaltenango	8.9	3.6	59.4	16.2
Escuintla	11.0	2.2	55.6	24.2
Solola	6.0	3.9	57.7	9.2
Totonicapán	2.3	1.8	56.0	39.7
Quetzaltenango	20.7	3.1	49.2	14.9
Suchitepéquez	11.2	3.6	65.1	14.8
Retalhuleu	10.0	4.9	55.8	13.0
San Marcos	5.6	3.5	46.6	17.2
Huehuetenango	6.2	3.9	66.4	16.3
Quiché	3.0	1.9	56.2	18.5
Petén	7.9	1.3	20.1	17.4

* No se considera buen indicador porque el número de profesores equivale al número de cátedras impartidas.

Fuente: MINEDUC (1996).

¹⁴ No se da ninguna correlación significativa.

7 El analfabetismo

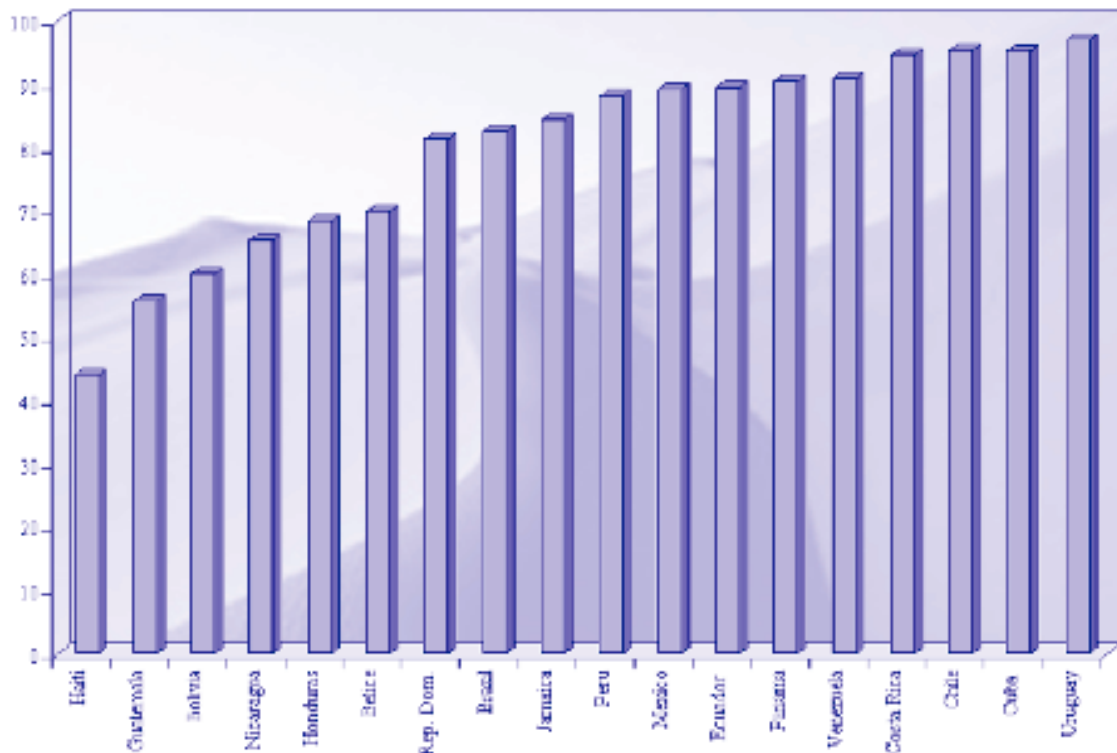
Los esfuerzos por erradicar el analfabetismo fueron vanos durante muchos años, principalmente por falta de voluntad política. El fracaso de esos intentos se aprecia con la baja alfabetización que Guatemala tiene en comparación con el resto de América Latina¹⁵. Guatemala ocupa el segundo lugar en América Latina, después de Haití, en porcentaje de población analfabeta (Gráfico 2.7).

El analfabetismo alcanza un 37% de los habitantes mayores de 15 años (más de 2.2 millones de personas en 1996), de los cuales 23% se encuentra en el área urbana y 77% en la rural (gráfico 2.8). El 44% son hombres y el 56% mujeres. El porcentaje de analfabetismo de las mujeres es mayor al 70%

en los departamentos del Quiché y Alta Verapaz.¹⁶ El 61% de los analfabetos corresponde a la población indígena, ubicada principalmente en los departamentos de Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, Baja Verapaz y Sololá (Gráfico 2.9).

Desde 1991 el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) ha logrado incrementar la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en esta empresa. Las antiguas campañas de alfabetización han sido sustituidas por un programa integral. El nuevo proceso ha sido innovador en ciertos aspectos: por mandato constitucional recibe una asignación del 1% del presupuesto ordinario del Estado, que se ha hecho efectivo a partir de 1996, y se sustenta en alfabetizadores que pertenecen a

Gráfico 2.7
Porcentaje de alfabetización en países latinoamericanos, (1994)

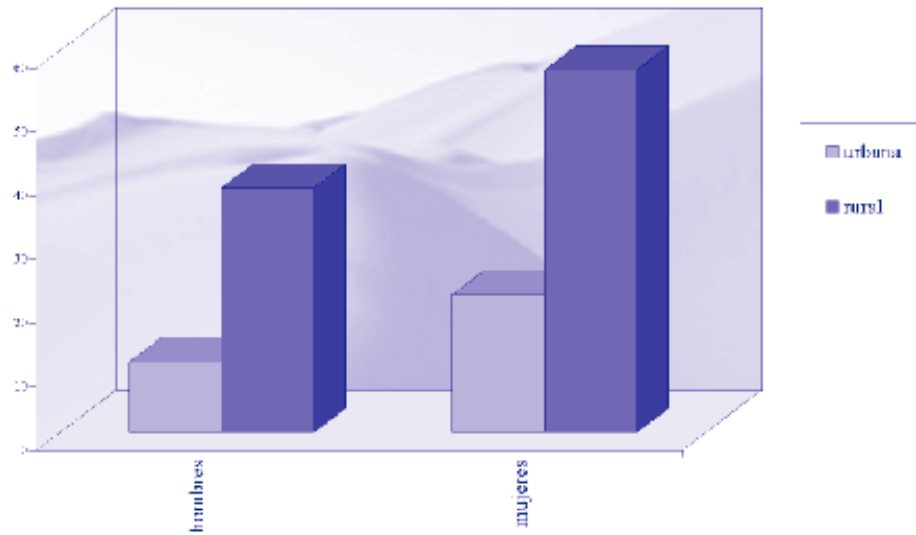


Fuente: PNUD (1997).

¹⁵ El proceso de alfabetización se inició en 1945, con la emisión del decreto respectivo. En 1978 la ley se reformó y sirvió de base a 11 nuevas campañas de alfabetización. Con base en la Constitución Política vigente, en 1986 se inició un nuevo proceso de alfabetización.

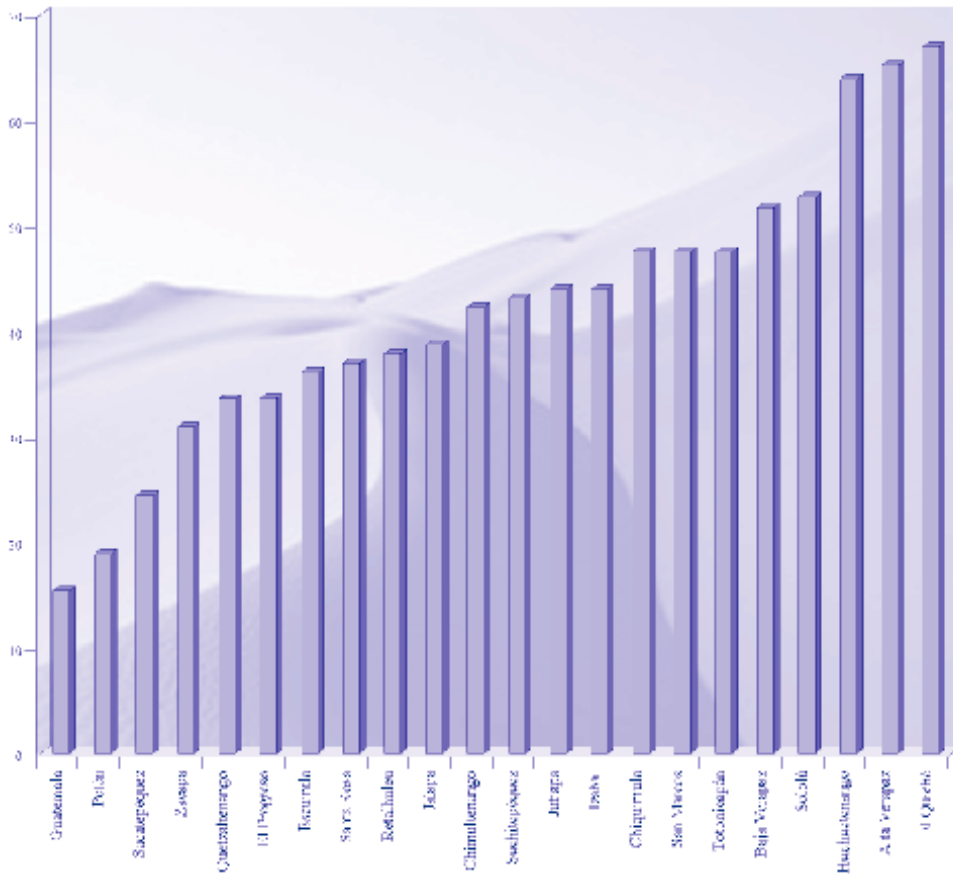
¹⁶ INE (1996).

Gráfico 2.8
Porcentaje de población analfabeta en Guatemala por
área y sexo (1995)



Fuente: ASIES/ PREAL (1996b).

Gráfico 2.9
Porcentaje de población analfabeta por departamento



Fuente: INE (1996).

las mismas comunidades y adecuan su horario a quienes se alfabetiza.

CONALFA cubre los 22 departamentos y atiende población monolingüe de habla indígena, monolingüe de habla castellana, y bilingüe de ambas. Se da atención intensiva en aquellos departamentos en que el analfabetismo supera el 50%; su objetivo, derivado de los Acuerdos de Paz, es reducir el analfabetismo al 30% para el año 2000 e incorporar al 100% de los alfabetizados en programas de postalfabetización, ya sea por medio de educación formal o no¹⁷.

8 La educación superior

En los últimos años la matrícula en la enseñanza superior ha crecido en forma acelerada. La mayor parte de estudiantes corresponde a la Universidad de San Carlos (USAC). Además, existen varias universidades privadas como la Universidad de Rafael Landívar, Universidad del Valle de Guatemala, Francisco Marroquín, Mariano Gálvez, Universidad Rural y la Universidad del Istmo.

La educación universitaria no escapa a la baja calidad del sistema educativo nacional. Los índices de deserción y repitencia son muy elevados, sobre todo en los primeros años. Consecuentemente, la eficiencia terminal es bastante modesta (menor al 15%). Una razón es que la mayoría de los estudiantes no ha llegado con una buena formación previa. De hecho, la mayoría de los estudiantes ha cursado programas de enseñanza media teóricamente finales (magisterio, peritos contadores, secretariado) y, por lo tanto, no preparatorios para realizar estudios universitarios.

En la oferta de carreras universitarias predominan las áreas sociales y humanísticas. En el período 1990-1995, más del 50% de egresados provenía del área de las ciencias sociales y humanidades, y de las ciencias e ingenierías el 17%.¹⁸

Aún reconociendo las limitaciones impuestas por la estructura económica del país, la elección de carreras no corresponde a las necesidades de transformación productiva y desarrollo sostenible del país. Más bien está determinada por la posibilidad de compatibilizar el horario de estudios con el de trabajo. La estructura de la matrícula refleja las facilidades de horario (jornadas vespertinas o nocturnas, fines de semana) que ofrecen los estudios humanísticos y sociales, incluidas la formación de profesores de enseñanza media y cierta atracción que aún ejercen las carreras tradicionales (por ejemplo, derecho). La duración teórica de las carreras de licenciatura es de cinco años, aunque en promedio los estudiantes emplean entre 6.5 y 13 años para terminar sus estudios superiores. Existen becas en las distintas universidades para estudiantes de bajos recursos. El costo de la matrícula de la USAC es muy bajo, mientras que en las universidades privadas la matrícula plantea la necesidad de un sistema amplio de créditos financieros estudiantiles. Recientemente se ha observado un incremento en los programas de postgrado (principalmente de maestría) ofrecidos por las universidades con el fin de reforzar técnica y gerencialmente a diversos profesionales.

Se estima que más del 75% del personal docente trabaja por horas (profesores horario y auxiliares), menos del 10% con dedicación a tiempo completo y 15% a medio tiempo. Por otra parte, los requerimientos de reclutamiento de los docentes universitarios son desiguales, lo que puede resultar en la ausencia de otras calificaciones indispensables: estudios de postgrado, actividades de investigación y experiencia docente o formación pedagógica. Lo anterior, aunado a los bajos salarios, explicaría el modesto nivel de la docencia y, sobretodo, las limitadas actividades de investigación y de vinculación con las unidades productivas.

¹⁷ CONALFA (1997)

¹⁸ RICYT (1997)

9 La calidad de la educación

Resulta impostergable abordar un problema fundamental de la educación guatemalteca: la baja calidad de los programas, procesos y productos educativos en todos los niveles. Tanto la eficiencia interna (capacidad para alcanzar sus propios objetivos) como la eficiencia externa (capacidad para responder a las demandas sociales e individuales) del sistema educativo presentan limitaciones. Los indicadores de deserción, repitencia y promoción lo demuestran, y las deficiencias que enfrentan los docentes son evidentes (Recuadro 2.3).

Existe el reto de ajustar lo que se enseña, la metodología y la evaluación, que se han rezagado con respecto a cambios notorios en la sociedad guatemalteca y a importantes transformaciones científico-tecnológicas y económicas en el mundo. Afortunadamente, el proceso de consulta impulsado por la implementación de los Acuerdos de Paz, en particular las comisiones creadas como

resultado del **Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas** y del **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, abonan las condiciones para enfrentar este reto.

Por otra parte, en el sistema educativo aun es incipiente el desarrollo de una “cultura de evaluación”. A menudo prevalecen decisiones burocráticas y presiones gremiales, sin una función de evaluación respecto a los objetivos, eficacia, eficiencia, capacidad, pertinencia y calidad de los servicios educativos. A partir de 1994 se observó cierto progreso en este sentido, especialmente con la realización de mediciones del rendimiento en matemáticas y lenguaje en tercer grado. Los resultados mostraron una diferencia estadísticamente significativa entre los datos de las escuelas que contaban con la intervención del Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular (SIMAC) y los de las que no la tenían¹⁹. Las evaluaciones también pueden extenderse al conjunto de la población, de manera que se produzca un acercamiento entre la satisfacción de sus demandas y la oferta de servicios del Estado (Recuadro 2.4).

Recuadro 2.3

Algunas deficiencias de la docencia

El marco legal vigente ofrece pocos elementos explícitos sobre para qué y por qué se forman docentes en el país. La Constitución Política no es la excepción; el único artículo que hace referencia al magisterio se circunscribe a señalar la obligación del Estado de promover la superación económica, social y cultural del magisterio.

La formación de maestros en Guatemala enfrenta problemas que no ha sido posible superar. Primero, los planes y programas de estudio se hallan desvinculados de los requerimientos académicos y laborales actuales del país; se enfatiza, por ejemplo, en áreas pedagógicas y de formación específica, en detrimento de las de cultura general y temas productivos. Segundo, por años se ha dado un desfase entre la oferta y la demanda de maestros. La demanda llega a unos 1 650 maestros anuales (800 por el gobierno y 850 por establecimientos privados), mientras el promedio de graduados en los últimos 20 años ha sido de cerca de 5 300 maestros. De los 107 245 maestros que obtuvieron su título en ese período, 47 025 (43.8%) no lograron plaza ni en el sector público ni en el privado. Tercero, no existen programas regulares de capacitación para los maestros y cuando los hay no responden a las necesidades actuales.

Varias reformas han sido sugeridas para mejorar la preparación de los maestros: agregar otros cursos al pónsum de estudios, sumar otro año a la carrera, hacer que la formación corresponda exclusivamente a la universidad y que los planes y programas varíen según la región, entre otras.

Fuente: Fadul (1996c)

¹⁹ ASIES/PREAL (1996b)

Recuadro 2.4

La educación evaluada por la población

El hecho de que el nivel educativo promedio de los adultos guatemaltecos sea sumamente bajo no implica que estos carezcan de posiciones claras sobre la problemática educativa del país y sobre las expectativas depositadas en sus hijos. Así, en una encuesta en la cual se les preguntó, “¿Qué le gustaría que enseñaran en las escuelas?”, 45.6% de los padres en el campo expresaron su deseo de que la escuela enseñara oficios a sus hijos. Esto contrasta con un porcentaje sustancialmente menor en la ciudad capital (23.2%), donde, por el contrario, predominaba la aspiración de que se enseñe moral (28.1%) y respeto al prójimo (14%).

Ante la otra pregunta, “¿Hasta qué grado deben estudiar los niños y niñas?”, llaman la atención las respuestas: incluso en el área rural –donde se supone que el nivel educativo actual es extremadamente bajo– el 21.8% de los padres aspira a que sus hijos lleguen a profesionales, el 38% a que complete bachillerato o su equivalente, el 10.5% el ciclo básico y el 23% al menos el sexto primario.

Fuente: Encuesta Nacional ASIES y PREAL (1996).

10 La educación extraescolar y la formación técnica

La educación extraescolar puede ser una alternativa a la formal o escolar. En Guatemala frecuentemente no se le ha dado mucha importancia, excepto durante un breve período en los años 70. A menudo está organizada en módulos educativos, en especial áreas como agricultura, desarrollo comunitario, salud, capacitación profesional (impulsada principalmente por medio del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad - INTECAP).

La principal fuente de programas de formación técnica que no está vinculada con el sistema escolar es el INTECAP. Hasta mediados de la década de 1980 recibía aportes financieros del gobierno y del sector privado (1% de la planilla salarial), pero a partir de entonces ha recibido únicamente el aporte privado. El INTECAP suministra servicios de formación, capacitación y asistencia técnica de manera gratuita, y atiende al sector primario (agricultura, forestal, artesanías), secundario (artes gráficas, carpintería, alimentos, textiles, construcción) y terciario (informática, finanzas, banca y seguros, hotelería, comercio, transporte y servicios personales). Tiene dos centros de capacitación en la ciudad de

Guatemala y siete en el interior del país. El origen privado de los recursos del INTECAP ha reforzado su relación con el sector empresarial, así como su política de cubrir primordialmente al sector “formal”. En el pasado el INTECAP ha capacitado a cerca de 50 mil trabajadores por año, lo cual representa de 5 a 6% del total de 800 mil empleados que se estima que trabajan en el sector formal.²⁰

También existe el Programa de Atención Integral al Niño (PAIN), cuyo grupo meta son los niños entre 0 a 4 años. Su objetivo es preparar a los padres en la prevención y curación de enfermedades del niño a través de discusiones y la presentación de experiencias, así como motivar la estimulación temprana de los niños. Lamentablemente, la asignación presupuestaria es mínima, lo que incide en un impacto poco significativo y en una expansión muy reducida.

11 Lineamientos de acción educativa

Tanto los Acuerdos de Paz como el Programa de Gobierno 1996-2000 destacan la importancia de la reforma educativa nacional como condición *sine qua non* para el desarrollo y la pacificación del país (Cuadro 2.8). Ambas

²⁰ Además del INTECAP existen otros centros que tienen programas de formación técnica no escolar, que incluyen institutos administrados por órdenes religiosas, ONGs dedicados a capacitar a hombres y mujeres en oficios, y centros privados de formación. Existen innumerables entidades que suministran otros servicios más puntuales de capacitación. Incluyen una serie de fundaciones orientadas a la capacitación en el ámbito de la pequeña y micro empresa, contrapartes locales de ONGs internacionales, ONGs locales de desarrollo, escuelas de capacitación rural y federaciones de trabajadores, cooperativas y empresas.



Cuadro 2.8
**Relaciones entre el Plan de Gobierno 1996-2000
y los compromisos de los Acuerdos de Paz**

Categoría	PLADES	Identidad y derecho de los indígenas 31 de marzo de 1995	Aspectos socioeconómicos y situación agraria 6 de marzo de 1996
Currículo	Concepciones educativas mayas. Educación bilingüe intercultural. Valorar el estudio y conocimientos de los idiomas y la cultura maya. Unidad nacional con respeto de la diversidad cultural. Adecuación curricular Cultura local. Innovación tecnológica. Medio ambiente.	Concepciones educativas mayas. Educación bilingüe intercultural. Unidad nacional con diversidad cultural. Adecuación curricular. Cultura local. Innovación tecnológica. Medio ambiente. Fortalecer en los centros educativos las relaciones interétnicas e interculturales.	Valores morales y culturales. Derechos humanos y convivencia democrática. Diversidad cultural Trabajo. Medio ambiente. Cultura de paz. Evitar discriminaciones Ciencia y tecnología. Participación social.
Administración	Descentralización y modernización del sector para fortalecer la capacidad de ejecución. Regionalización. Gestión participativa.	Descentralización. Regionalización. Gestión participativa. Personal bilingüe. Consejo Nacional de Educación Maya	Gestión participativa. Consejos de educación para todos los niveles: regional, departamental, municipal, local.
Financiamiento	Aumentar los recursos del sector. Mejorar el gasto.	Incremento para reforma educativa. Becas.	Al 2000, 50% más del PIB en relación a 1995. Becas.
Cobertura	Preprimaria 80%. Primaria 95%. Alfabetismo a 80%. Medio 50% Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBI) 16 Com. Ling. Ampliación nuevas modalidades en áreas rurales y urbano marginales. Ampliación de Educ. en lengua materna. Franja de lengua y C. Maya 60%.	Ampliación. Nuevas modalidades bilingües interculturales.	Ampliación en todos los niveles. Ampliación de la educación bilingüe Extensión preprimaria, primaria y básico. 100% cobertura de 7 a 12 años, 3 grados.
Alfabetización	Elevar el grado de alfabetización		Todos los idiomas. 70% al 2000.
Capacitación	100% de maestros de todos los niveles, con énfasis en formación de docentes bilingües.		Permanente para maestros y administradores educativos. Incorporación de promotores al sistema educativos
Materiales		Sin estereotipos culturales y de género.	
Educación superior		Universidad maya.	Apoyo a USAC.
Operacionalización	Gabinete social	Comisión Paritaria: gobierno/organizaciones indígenas.	Comisión consultiva de reforma educativa adscrita al MINEDUC: participantes en el proceso educativo y representantes de la comisión de reforma educativa.

Fuente: Galo de Lara, (1996b).

instancias privilegian la ampliación de metas de cobertura en el nivel primario y la erradicación del analfabetismo, con énfasis en el área rural, y destacan el enfoque intercultural como mecanismo para mejorar la calidad y resaltan la necesidad de modernizar y descentralizar el MINEDUC. Para elaborar el diseño de la Reforma Educativa, en abril de 1997 se conformó la Comisión Paritaria, establecida con ese propósito en el **Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas**; a fines del mismo año, se instaló la Comisión Consultiva, definida en el **Acuerdo Socioeconómico y Agrario**, con el objeto de elaborar e implementar dicho diseño.

Dentro de ese marco general, el MINEDUC se ha propuesto metas específicas anuales de incremento de cobertura y mejoramiento de calidad en los departamentos con peores indicadores educativos; también pretende fortalecer la educación extraescolar, la alfabetización y la postalfabetización, con énfasis en la orientación para el trabajo. Entre sus estrategias destacan la modernización y la descentralización administrativas, cuyo resultado se aprecia en la puesta en marcha de la departamentalización y en el impulso a la gestión comunitaria. En 1997 la política de ampliación de la cobertura se dirigió principalmente hacia el área rural, a la atención de la niña y a la educación bilingüe intercultural.

A su vez, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo

(PRONADE), fundado en 1992 con el propósito de impulsar el funcionamiento de escuelas en comunidades que han carecido de cobertura para sus niños en edad escolar, busca cumplir la meta de universalizar, para el año 2000, tres grados de escolaridad como mínimo, para los 250 000 niños y niñas que había en el área rural. Hasta fines de 1997, PRONADE había logrado cubrir alrededor de 103 000 alumnos, en 15 departamentos, con una estrategia de descentralización que delega en Comités Educativos Locales (COEDUCAS) la administración de los servicios escolares, después de haber tenido solo un departamento y 3 mil niños atendidos en 1995.²¹ En 1997 se había llegado a convenios con 892 COEDUCAS, con base en acuerdos con 15 instituciones de servicio educativo (ISEs), en comparación con 45 COEDUCAS y 1 ISE en 1995. Las ISEs tienen la responsabilidad de organizar y legalizar los COEDUCAS, de supervisar el uso de los recursos por parte de los COEDUCAS, de recopilar información de las comunidades, y de capacitar y orientar a los padres y madres de familia así como a los maestros y maestras. Actualmente PRONADE enfrenta tres retos: contar con más recursos para extender su cobertura, identificar o promover la creación de nuevas ISEs u de otros mecanismos para poder extender su actividad más ampliamente, y llevan a cabo innovaciones que le permiten mejorar la calidad de los servicios de educación otorgados.

²¹ Con los fondos asignados por el MINEDUC, los COEDUCAS obtienen y mantienen el local donde funciona la escuela, contratan a los maestros y controlan su asistencia, compran los útiles escolares y la valija didáctica, y proveen la refacción escolar. Véase CIEN (1998)

B La salud

Desplegar plenamente el potencial creativo y productivo de la población e impulsar su desarrollo humano requiere asegurar una vida prolongada y saludable y, por lo tanto, garantizar el acceso de todos a los servicios de salud es un derecho universalmente reconocido. La promoción de la salud así como la prevención y control de enfermedades contribuyen a mejorar el bienestar y fomentar la cohesión social. Una buena salud, algo válido en sí mismo, también adquiere relevancia como factor de formación, mantenimiento y perfeccionamiento del capital humano e influye positivamente sobre el sistema educativo, la oferta de mano de obra y la productividad laboral.

Los indicadores de salud de Guatemala se comparan desfavorablemente con los de otros países latinoamericanos. Dos ejemplos son la tasa de mortalidad de la niñez y la esperanza de vida (Cuadro 2.9). Es cierto que los indicadores han venido mejorando, pero en forma muy lenta, y no reflejan las desigualdades reales: por un lado, un porcentaje mínimo de la población tiene acceso a servicios hospitalarios de primera clase, equiparables a los de países industrializados¹ y, por el otro, un amplio porcentaje se encuentra en situación aún más precaria de las que muestra el promedio nacional.

Cuadro 2.9
Indicadores de salud en América Latina

País	Tasa mortalidad en la niñez* (por 1 000 nacidos vivos) 1996	Esperanza de vida al nacer 1996
Argentina	25	73
Bolivia	88	61
Brasil	69	67
Colombia	40	70
Costa Rica	14	77
Cuba	13	76
República Dominicana	46	71
Ecuador	57	70
El Salvador	64	68
Guatemala	67	67**
Honduras	50	69
México	40	72
Nicaragua	66	68
Panamá	28	74
Paraguay	47	71
Perú	71	67
Uruguay	20	73
Venezuela	25	72

* Mortalidad en niñez se refiere a niños de menos de 5 años.
** MSPAS/ OPS, (s.f.).
Fuente: WHO (1997).

¹ Incluso se ha planteado que Guatemala puede llegar a ser 'exportador' de servicios de salud a pacientes de países vecinos.

Un mal servicio de salud conlleva negativas repercusiones en la calidad y el nivel de vida. En los niños, provoca ausentismo escolar, con lo que baja su rendimiento; en los adultos, reduce la calidad de vida y la productividad laboral; en los ancianos, vuelve irreversibles enfermedades que de otra manera serían controlables. Genera, por lo tanto, un círculo vicioso: la pobreza provoca el mal servicio de salud, afecta el rendimiento económico de corto plazo en los adultos y el de largo plazo en los niños, lo cual refuerza la pobreza. En Guatemala las enfermedades muchas veces responden a deficiencias en servicios como el agua potable o el alcantarillado, lo cual causa una paradoja: por no invertir más en esos servicios básicos, preventivos, se termina gastando una cifra mucho mayor en medicina curativa.

Y a esos problemas que Guatemala ha afrontado por décadas, habría que añadir ahora algunas nuevas tendencias y sus consecuencias en el sistema de salud: el crecimiento gradual del número de personas de la tercera edad y la aceleración del deterioro ambiental. En este contexto, recurrir, como lo hacen muchos guatemaltecos, a la medicina popular y tradicional no obedece solo a razones culturales, sino también a las condiciones de pobreza en que viven: los servicios médicos resultan inaccesibles.

1 Los indicadores de salud

a La esperanza de vida

En 1995, la esperanza de vida promedio en Guatemala era de 67.2 años, una cifra equiparable a la de los países industrializados hace décadas (Cuadro 2.10). La desagregación por género muestra un saldo favorable para las mujeres: 68.8 años contra 64.7 de los hombres, diferencia de cuatro años que, con algunas diferencias se reproduce en otros países.

El Cuadro 2.10 presenta la esperanza de vida por departamento, lo cual, en todos los casos, es mayor en las mujeres que en los hombres. La más elevada se registra en el departamento de Guatemala, seguido de Izabal. Las más bajas son Totonicapán (61.0), Sololá (64.1) y Jalapa (64.8), aunque conviene evaluar estos resultados con cautela debido al probable subregistro de muertes en varios departamentos².

b La salud materno-infantil

En 1995 se llevó a cabo una Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, la cual demostró que los índices altos de mortalidad infantil (es decir, la probabilidad de morir antes de cumplir un año de edad) tienen su contraparte en una deficiente atención prenatal y del parto. Según la Encuesta, en 1995 13% de las mujeres no recibió ninguna visita durante el embarazo, y muchas de ellas, sobre todo en el área rural y en departamentos mayoritariamente indígenas, debieron recurrir a la atención de comadronas.³ También encontró que la tasa de mortalidad infantil alcanzaba un nivel de 51 muertes por cada mil niños nacidos vivos (para el período 1990-1995). Estableció, asimismo, que en 1995 la mortalidad materna se situaba en 190 muertes por cada 100 mil partos, en comparación con 248 muertes por cada 100 mil partos en 1988.

El Gráfico 2.10 presenta otros resultados de esa Encuesta: la mortalidad infantil y en la niñez (probabilidad de morir antes de cumplir los cinco años de edad) disminuye con la instrucción de la madre. En general, la mortalidad es superior entre los indígenas y en el área rural y menor entre quienes no lo son y en los centros urbanos.

La falta de cobertura de vacunas para los niños y para una amplia proporción de mujeres embarazadas, una cobertura incompleta de otras vacunas para niños y la escasez de camas, provoca que cerca de la mitad de la población no pueda usar estos servicios en departamentos como Totonicapán, Petén y

² Sin embargo, los datos utilizados, que provienen del MSPAS y de la OPS/OMS, han buscado corregir el problema de subregistro.

³ Se estima que seis de cada diez mujeres lactantes sufren de anemia nutricional. Asimismo, la mortalidad materna sobre la que lamentablemente no hay datos confiables, se debe a hemorragias e infecciones (Finkelman *et al*, 1996).

Cuadro 2.10
**La esperanza de vida al nacer por sexo y departamento
(1995)**

Departamento	Total	Hombres	Mujeres
Total	67.2	64.7	69.8
Guatemala	71.4	68.7	74.3
El Progreso	65.9	63.4	68.5
Sacatepéquez	67.9	65.4	70.5
Chimaltenango	66.2	63.9	68.5
Escuintla	64.0	62.1	66.0
Santa Rosa	66.2	63.6	68.9
Sololá	64.1	62.1	66.2
Totonicapán	61.0	59.3	62.9
Quetzaltenango	65.0	62.9	67.2
Suchitepéquez	65.6	63.4	67.9
Retalhuleu	67.7	65.2	70.3
San Marcos	65.4	53.2	67.7
Huehuetenango	68.0	65.4	70.8
El Quiché	67.9	65.2	70.6
Baja Verapaz	68.3	65.6	71.1
Alta Verapaz	67.4	64.8	70.2
Petén	67.1	64.4	70.0
Izabal	68.8	66.0	71.8
Zacapa	68.7	65.8	71.7
Chiquimula	65.2	62.8	67.8
Jalapa	64.8	62.6	67.1
Jutiapa	65.4	63.0	67.9

Fuente: MSPAS/OPS (s.f.).

Huehuetenango⁴. De acuerdo con la Encuesta de Salud Materno Infantil, la cobertura completa de vacunas para niños menores a un año alcanzaba, en 1995, 42.6% del total.

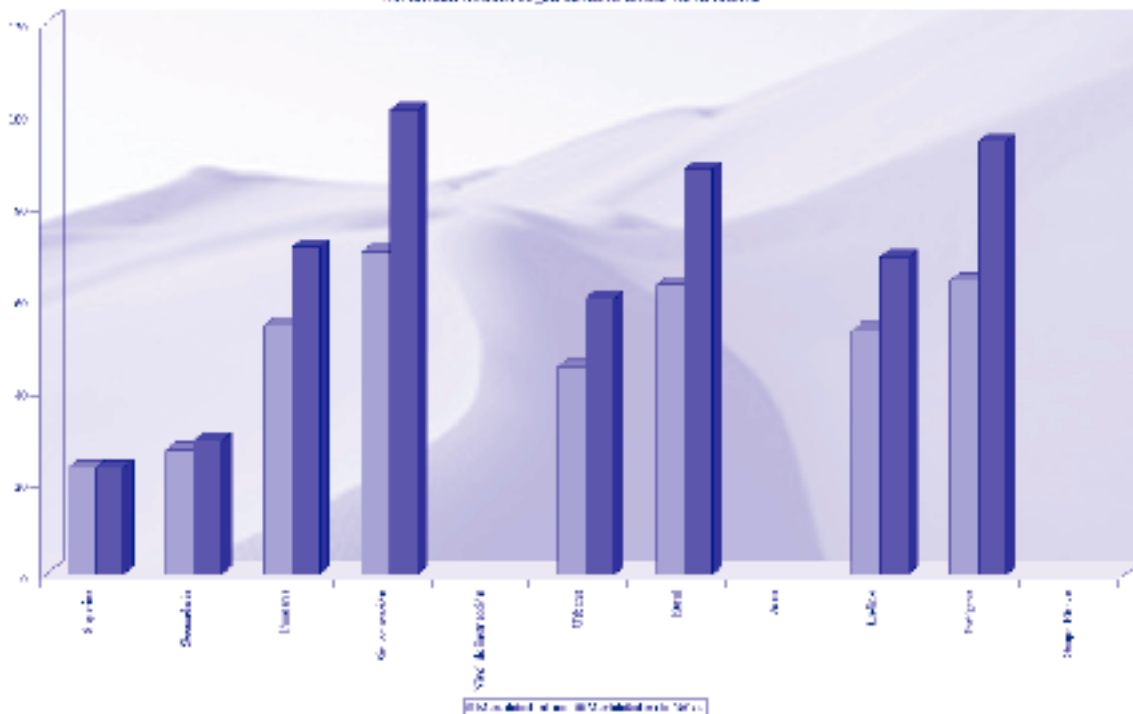
c Las causas de la morbilidad no han cambiado

Una población se ve afectada por enfermedades que, aunque no necesariamente son fatales, ocasionan grandes problemas

económicos o psicológicos en las personas que las padecen y en sus familiares. El Gráfico 2.11 presenta las diez primeras causas de morbilidad general en Guatemala hacia mediados de la década de 1990: el parasitismo intestinal supera con creces al resto; en un segundo plano se encuentran el resfriado común y las infecciones respiratorias agudas; le siguen las diarreas y la bronconeumonía; luego, en orden descendente: la amebiasis, la anemia, la amigdalitis, la enfermedad péptica y la infección en el tracto urinario.

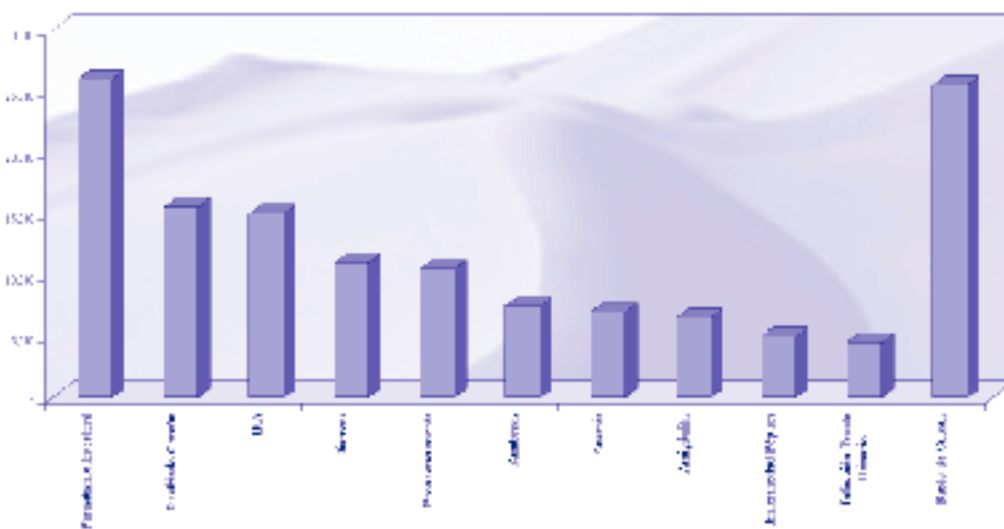
⁴ Cuadro 16 del Anexo Estadístico.

Gráfico 2.10
Mortalidad infantil según características de la madre



Fuente: INE et. al. (1996).

Gráfico 2.11
Diez primeras causas de mortalidad general



Fuente: MSPAS (1997).

Ese patrón de morbilidad no ha cambiado en forma sustancial en la última década, a pesar de que la mayoría de estas enfermedades pueden ser prevenidas sin grandes erogaciones. Con un monto relativamente bajo de recursos humanos y financieros, acompañado de procedimientos gerenciales adecuados, se podría lograr una mejora significativa en el área de la morbilidad. Un aumento significativo de la inversión en salud preventiva no solo traería mayor bienestar a las ciudades, sino que contribuiría, simultáneamente, a impulsar el desarrollo económico y la competitividad. Además, la salud preventiva (que incluye acciones como las de vacunación, control del embarazo y parto, acceso a agua potable y control del crecimiento del niño) reduce el costo de la atención a la salud, al disminuir las probabilidades de tener que acudir a la medicina curativa.

Lo anterior está asociado a la necesidad urgente de invertir en la niñez, que equivale a proteger el futuro de la sociedad. Es responsabilidad del gobierno y de la sociedad garantizar el acceso a una nutrición adecuada, atención primaria en salud, agua potable, saneamiento ambiental y educación primaria como mínimo, no solo por motivos humanitarios sino también porque allí están

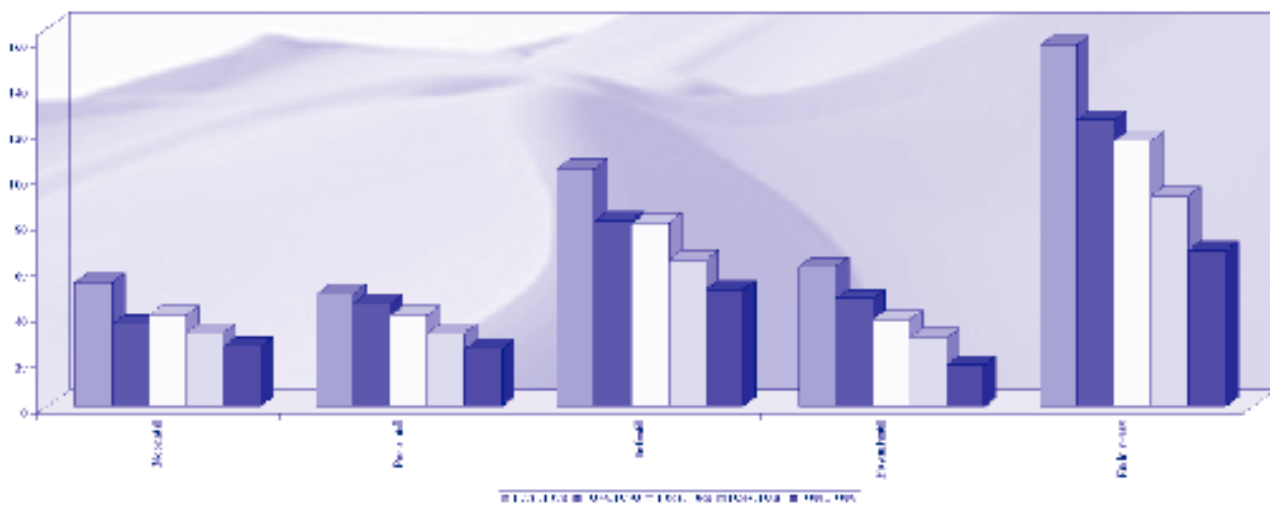
las bases del crecimiento económico sostenible. Los niños, niñas y jóvenes son los futuros actores del desarrollo de Guatemala; son los adultos productivos del mañana.

d La mortalidad de la niñez

La mortalidad de la niñez es un indicador crucial para identificar las condiciones de vida de una población, máxime porque refleja la capacidad de respuesta de los servicios de salud para atender a uno de los grupos más vulnerables: los menores de cinco años. El Gráfico 2.12 presenta el comportamiento histórico de la tasa de mortalidad de ese sector y de otras que se le relacionan⁵. Todas han bajado cerca del 50%, pero aún siguen siendo altas de acuerdo con los patrones internacionales. La disminución no se detuvo durante la crisis económica a principios de los ochentas, pero sí bajó su ritmo. Las tasas del área rural superan las de las urbes, en todos los casos.

La información estadística periódica sobre mortalidad infantil presenta graves deficiencias debido a problemas de subregistro. En todo caso, la mortalidad en la

Gráfico 2.12
Evolución de las tasas de mortalidad en Guatemala (1975-1995)



Fuente: INE et. al (1996).

⁵ Las otras tasas son la neonatal (probabilidad de morir durante el primer mes de vida), la post-natal (probabilidad de morir después del primer mes de vida pero antes de cumplir el año), la infantil (probabilidad de morir durante el primer año) y la post-infantil (probabilidad de morir entre el primer y quinto año de vida).

Cuadro 2.11
Mortalidad general
Tasa de mortalidad y proporcional por causa
(1997)

Causas	Frecuencia	Tasa por 10,000 hab.	%
Bronconeumonías y neumonías	10,994	10.5	18.8
Enfermedad diarreica aguda	4,390	4.2	7.5
Homicidios	2,098	2.0	3.6
Infarto agudo del miocardio	1,880	1.8	3.2
Prematurez	1,861	1.8	3.2
Desnutrición	1,683	1.6	2.9
Cáncer	1,541	1.5	2.6
Accidentes	880	0.8	1.5
Accidente cerebro vascular	711	0.7	1.2
Cirrosis	518	0.5	0.9
Resto de causas	31,996		54.6
Total	58,552		100.0

Fuente: Sala del Proceso del Sistema de Información Gerencial en Salud –SIGSA–, MSPAS (1997).

niñez (probabilidad de morir antes de los cinco años de edad) es más reducida en Jutiapa, que tiene la cifra más baja (46.9 en mil niños); seguida por Zacapa (49.5) y Guatemala (49.6); las más elevadas en Escuintla (94.5) y Sololá (98.9) y muy por encima de todos Totonicapán (128.9)⁶.

Las principales causas de esa mortalidad en 1997, de acuerdo con el Cuadro 2.11, fueron la bronconeumonía (18.8%) y las enfermedades diarreicas (7.5%). Detrás de estas causas, sin embargo, se esconde una más profunda: la desnutrición, la cual actúa desde antes del nacimiento⁷. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil de 1995, 49.7% de los niños menores de cinco años sufrían de desnutrición crónica y 26.6% de desnutrición global.

e Las condiciones sanitarias

La disponibilidad de agua constituye una seria limitante en Guatemala. Según el Censo

de Población, en 1994 solo 68% de los hogares contaba con agua entubada, mientras 30% debía recurrir a sistemas de acarreo; el déficit se hacía más notorio en el área rural (46%) sobre todo cuando se comparaba con el de las ciudades (8%). Además, disponer de tubería no necesariamente equivale a captar en todo momento agua potable, en vista de que frecuentemente ésta no llega durante la mayor parte del día, en particular en muchas zonas de la capital. El Cuadro 2.12 presenta el acceso al agua entubada en el área urbana y rural, así como los hogares con drenaje. Finalmente, debe tomarse en cuenta la contaminación del agua, que ha crecido significativamente.⁸

2 La matriz de los indicadores de salud

Hasta ahora, los indicadores de salud se han descrito en aislamiento, como si no estuviesen

⁶ Cuadro 24 del Anexo Estadístico

⁷ El porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer (menor que 2 500 g.) era de los más elevados en 1994

⁸ Capítulo IV.

interrelacionados o como si no mantuvieran alguna relación con los indicadores educativos o demográficos. El Cuadro 2.13 muestra la matriz de índices de correlación. No todas las variables se encuentran positiva o negativamente correlacionadas; sin embargo, llaman la atención las siguientes⁹:

- A mayor escolaridad, menor fecundidad
- A mayor ruralidad, mayor fecundidad
- A mayor proporción de población indígena, mayor fecundidad
- A mayor fecundidad, mayor desnutrición
- A mayor ruralidad, menor escolaridad

Cuadro 2.12
Porcentajes de hogares con acceso a agua - 1994

Departamento	Servicio por Tubería			Hogares con Drenaje
	Total	Urbano	Rural	
Total	68.44	92.1	54.0	31.6
Petén	38.3	88.2	19.4	3.3
Alta Verapaz	38.9	-	-	9.6
Retalhuleu	45.9	90.1	27.6	24.6
San Marcos	51.4	91.3	44.8	13.3
Quiché	58.8	90.0	52.5	11.5
Suchitepéquez	59.2	88.7	45.0	34.7
Jutiapa	61.0	94.5	51.4	25.0
Huehuetenango	61.2	90.8	55.5	14.2
Jalapa	61.4	91.4	48.6	19.7
Izabal	62.1	81.1	56.9	29.2
Santa Rosa	65.3	90.4	56.6	22.1
Escuintla	65.8	90.6	49.8	35.4
Baja Verapaz	67.9	93.8	60.6	12.6
Quetzaltenango	70.1	91.9	54.4	31.0
Totonicapán	72.0	86.5	70.1	10.6
Chiquimula	72.5	95.5	63.9	26.4
El Progreso	78.2	95.0	71.6	17.3
Zacapa	79.3	95.6	72.5	28.8
Chimaltenango	79.4	90.6	70.9	26.5
Sololá	86.7	87.7	86.1	14.3
Guatemala	86.9	93.6	68.8	66.6
Sacatepéquez	90.9	94.2	82.8	48.5

Fuente: INE (1996).

⁹ Se mencionan sólo aquellas que muestran una clara correlación (su valor es menor a -0.5 o mayor a 0.5).

- A mayor proporción de población indígena, menor escolaridad
- A mayor desnutrición, menor escolaridad
- A mayor proporción de población indígena, mayor desnutrición
- A mayor desnutrición, mayor mortalidad infantil
- A mayor esperanza de vida, menor mortalidad infantil

La tasa de escolaridad es, pues, la que muestra mayor correlación (negativa) con las otras variables. En todo caso, estos resultados deben interpretarse con precaución, puesto que no necesariamente reflejan relaciones de causalidad, aunque sí ponen de manifiesto la existencia de condiciones desfavorables de salud ligadas a mayor desnutrición, fecundidad y ruralidad, y a menor escolaridad. En general, las condiciones de salud de Guatemala, como las del resto de América Latina, dependen de factores demográficos, el grado de urbanización, las migraciones, la pobreza, los patrones de empleo, la alimentación y el medio ambiente¹⁰. Esto implica que mejorar esas condiciones no depende únicamente de las políticas del ramo sino del conjunto de políticas socioeconómicas aplicadas en el país.

3 La infraestructura de salud

a La realidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)

Desde su creación hace 50 años, el MSPAS ha sido afectado por la centralización excesiva, la falta de participación ciudadana y el exceso del gasto dedicado a la salud curativa en detrimento de la preventiva. En teoría ha existido una línea sucesiva de atención desde los centros menos complejos hasta los más especializados: de los puestos de salud (primer nivel) hacia los centros de salud (segundo) y luego a los hospitales de distrito y de área (tercero).

En la práctica, sin embargo, ese sistema no ha sido funcional. El Cuadro 2.17 del Anexo Estadístico muestra la gran concentración de camas de hospital en el departamento de Guatemala¹¹. La escasa infraestructura en el campo afecta seriamente a los usuarios del

Cuadro 2.13
La matriz de los indicadores de salud

	Fecundidad	Escolaridad	Ruralidad	Proporción indígena	Desnutrición	Mortalidad	Esperanza de vida
Fecundidad	1						
Escolaridad	-0.78	1					
Ruralidad	0.76	-0.79	1				
Proporción indígena	0.45	-0.60	0.22	1			
Desnutrición	0.55	-0.56	0.23	0.90	1		
Mortalidad	0.24	-0.29	0.08	0.54	0.66	1	
Esp. de vida	-0.54	0.46	-0.35	-0.29	-0.46	-0.68	1

Fuente: Cálculos propios.

¹⁰ OPS/CEPAL (1997), Capítulo II

¹¹ El promedio de ocupación de camas en hospitales públicos es bajo: de 53% a 60%, llegando en algunos casos a 30%.

MSPAS: más de un tercio de ellos debe recorrer un promedio 12 Km. ó 2 horas para llegar al puesto salud más cercano¹². A eso habría que añadir que solo 60% del equipo funciona satisfactoriamente (25% lo hace en forma irregular y 15% no sirve del todo¹³); 37% de los centros de salud muestra deterioro en su infraestructura y 28% no se encuentran en operación.

En el ámbito presupuestario radican las razones por las que el sistema no ha sido funcional. Los recursos financieros del MSPAS como proporción del PIB fueron menores en la primera mitad de la década de 1990 que durante la segunda de 1980¹⁴. Estos montos, menores o equivalentes al 1% del PIB durante el período más reciente,¹⁵ tienen su origen en las dificultades de ejecución y en el bajo nivel de la carga tributaria. A lo anterior se une una mala distribución del gasto: en 1996 4% se dedicaba a la administración, 63% a la atención curativa, 4% a servicios de salud y

28% a atención primaria¹⁶. Se llega a casos extremos: en 1993 el gasto en hospitales ascendía a Q222 millones, de los cuales 41% se dedicaba a dos hospitales, el San Juan de Dios y el Roosevelt¹⁷.

La iliquidez financiera ha sido otro problema serio del MSPAS. No obstante, se deben señalar los esfuerzos importantes realizados en materia de desconcentración, especialmente por medio del establecimiento del sistema integral de atención a la salud (Recuadro 2.5). También se ha avanzado en el establecimiento de un nuevo sistema de compras que ha hecho posible reducir los precios de los medicamentos por medio de la venta de medicinas básicas o genéricas distribuidas por más de 280 expendios populares. Se espera ampliar su número hasta contar con 800 farmacias estatales, municipales o sociales (administradas por varias ONG) en todo el país.

Recuadro 2.5

El Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS)

SIAS es el nuevo esquema planteado para ampliar la cobertura y mejorar la calidad. El SIAS, concebido como un instrumento de apoyo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, trata de reunir características como las siguientes: incorporar a grupos prestadores de servicios, estimular la participación de la comunidad, mejorar la relación efectividad-coste de las acciones de salud e implementar un sistema de información que facilite la toma de decisiones y la prestación de los servicios.

Algo llamativo en el SIAS es la nueva organización desconcentrada y con participación activa de las jefaturas de área, lo cual es un avance importante hacia la descentralización. El primer nivel de salud deberá prestar los siguientes servicios básicos: el control prenatal, la atención del parto y el puerperio, la atención interconcepcional, la vacunación de los niños, el control de la diarrea y el cólera y de las enfermedades respiratorias agudas, la atención nutricional, la atención de morbilidad general, las emergencias y los primeros auxilios, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y las referencias requeridas hacia los subsiguientes niveles de atención. También incluye aspectos del medio ambiente, y el control de vectores, educación y apoyo en la introducción de agua potable, eliminación de excretas, basuras y mejoras de la vivienda.

En general, se espera dar participación a la comunidad por medio del guardián de la salud, la comadrona tradicional y el colaborador de vectores. Sin embargo, su participación es, en gran medida, voluntaria. Ello pone de manifiesto el reto de consolidar el SIAS a largo plazo por medio del financiamiento para cualquier entidad prestadora de servicios de salud, promoviendo la participación de nuevas entidades.

¹² Finkelman *et al.* (1996).

¹³ En algunos casos el equipo no funciona desde el momento de su instalación. En ocasiones la inoperancia se debe a que fue equipo donado, y no ha sido posible traer repuestos desde el país de origen, aunque en la mayoría de los casos la causa principal tiende a ser la ausencia del conocimiento técnico para reparar el equipo.

¹⁴ Ruta Social – SEGEPLAN (1996).

¹⁵ De acuerdo con información proporcionada directamente por el Ministerio de Finanzas el gasto ejecutado en salud, asistencia social y saneamiento ambiental alcanzó el 0.9% del PIB en 1995, el 0.8% en 1998 y el 1.0% en 1997.

¹⁶ Cuadro 18 del Anexo Estadístico.

¹⁷ Se señalaba que los gastos de operación en esos dos hospitales excedían los de todos los puestos y centros de salud juntos (MSPAS, 1993).

b Las limitaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y de los servicios privados de salud

Sumando el presupuesto del IGSS al del MSPAS, el aporte para la salud aumenta, pero aún así solo llega al 2% del PIB. Sus servicios se concentran en mayor medida en la ciudad capital y únicamente cubren una cuarta parte de la fuerza laboral del país¹⁸. Además, en una encuesta llevada a cabo en 1992, 75% de los afiliados opinó que sus servicios eran deficientes o irregulares, 40% que no hacía uso de ellos y 17% también se encontraba afiliado a otro seguro médico. Ahora bien, no hay que olvidar que el IGSS ha sido víctima constante

de la morosidad del Estado: al 31 de diciembre de 1996 este le adeudaba Q2 277.4 millones. Las entidades descentralizadas también le debían, así como numerosas empresas.

El Cuadro 17 del Anexo Estadístico muestra que los servicios privados padecen de una concentración en la capital aún mayor que los públicos, principalmente en lo que se refiere a hospitales (78% del total) y a clínicas (76% del total). Al ser establecimientos lucrativos tienden a ubicarse donde hay mayor capacidad de pago. Si se dependiera exclusivamente de estas entidades lucrativas, la inequidad en salud se acentuaría aún más. Una experiencia digna de destacarse es la de las ONG: sus servicios poseen una mayor descentralización pues 55% se ubica en el interior lo cual pone de relieve el propósito de llegar hasta los sectores más necesitados.

C El empleo

Una de las formas más destacadas en que el crecimiento económico contribuye al desarrollo humano es con la creación de empleos. Los ingresos que estos generan, le permite a la gente adquirir más bienes y servicios y asegurar un nivel de vida decoroso; es por ello que el ingreso es uno de los componentes básicos del IDH. Sin embargo, sus beneficios no se limitan a este campo. También amplían las relaciones sociales, abre la posibilidad al reconocimiento, favorece la dignidad y puede crear condiciones para incidir en mayor medida en las decisiones adoptadas en la familia, en la comunidad o en la nación.

A continuación se incluye un análisis de la situación del empleo en Guatemala. En él se toman en cuenta algunos de sus determinantes más importantes, como el crecimiento y las características de la población en general y de la Población Económicamente Activa (PEA) en particular, las políticas de ajuste, la heterogeneidad del sector laboral (formal e informal) y la situación del movimiento laboral.

1 La población de Guatemala

Guatemala tiene una densidad demográfica alta, resultante de una población relativamente numerosa (10.2 millones en 1996) y un área geográfica pequeña (108.9 miles de Km²).¹⁹ El empleo depende en mayor grado de actividades intensivas en el uso de mano de obra (como actividades de maquila y ciertos servicios) que del uso de recursos naturales (como la minería). A su vez, en comparación con otros países de América Latina Guatemala se encuentra en una etapa de transición demográfica moderada: su natalidad es alta y su mortalidad algo menor, lo cual se manifiesta en un crecimiento natural elevado, de 2.6%. La mayor parte de países latinoamericanos tienen tasas de natalidad más bajas, lo cual se traduce en tasas más reducidas de crecimiento de la población²⁰.

¹⁸ En 1996 tenía 23 hospitales, 15 puestos de primeros auxilios y 29 consultorios; además de 5 puestos de salud y la contratación de 7 establecimientos públicos o privados. Su número de camas llegaba a 2 180. Otros indicadores son: 30% de sus hospitales presentaba deterioro, 50% requiere de remodelación, la ocupación promedio de camas era del 50.5%, fluctuando desde 9% en el Hospital de Retalhuleu hasta 85.9% en el Hospital Dr. Juan José Arévalo. Su distribución de personal tampoco es la más indicada, pues 51% consistía de empleados de oficina y de servicios varios.

¹⁹ En América Latina solo El Salvador, República Dominicana y Cuba tienen una densidad demográfica mayor.

²⁰ CEPAL (1993).

Por otra parte, el Censo de Población de 1994 confirmó la naturaleza eminentemente rural de la sociedad guatemalteca: en 1994 65% de la población residía en el área rural, con solo dos departamentos (el departamento de Guatemala y Sacatepéquez) con un grado de urbanización superior al 70%, en contraste con siete departamentos con proporciones de población urbana inferiores al 20% (Zacapa, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal). Además, el departamento de Guatemala concentraba más del 40% de la población urbana y junto con cuatro departamentos más (Quetzaltenango, Escuintla, Sacatepéquez y Chimaltenango) cubría el 65% de la población urbana, poniendo de manifiesto aun con mayor claridad el carácter dominante de lo rural en la mayor parte del país²¹. En América Latina solamente Haití tiene un grado de urbanización menor que el de Guatemala.

La proporción de mujeres en la población total de Guatemala es levemente mayor (50.8%) a la proporción correspondiente a los hombres (49.2%), y el porcentaje de mujeres que viven en el área urbana (36%) también es superior al de los hombres (33.9%). Como se explica más adelante, ello se debe a la mayor proporción de hombres ocupados en la agricultura, en comparación con la mayor presencia relativa de mujeres en los servicios y el comercio.

Aunque 2.3 millones de habitantes se concentran en el departamento de Guatemala, el resto de la población se encuentra ampliamente distribuido entre diferentes departamentos²². Con la excepción de Guatemala, ningún otro departamento concentraba más de un millón de habitantes y solo cinco contaban con más de medio millón (Huehuetenango, San Marcos, Alta Verapaz, Quetzaltenango y el Quiché).

Como es bien sabido, la población indígena se encuentra desigualmente distribuida en el país. El mayor número de habitantes indígenas tiende a concentrarse en Alta Verapaz, seguido de Huehuetenango, el Quiché, Quetzaltenango, Totonicapán, Chimaltenango, Sololá y el propio departamento de Guatemala. Con

la excepción de Guatemala, coincide el mayor número de habitantes indígenas (en términos absolutos) con la proporción mayoritariamente indígena de los departamentos. De acuerdo con el Censo de 1994 aquellos que se identificaron a sí mismos como indígenas habría correspondido al 41.7% de la población en ese momento²³. Sólo tres departamentos tienen una población indígena menor al 5%: El Progreso, Santa Rosa y Zacapa.

Finalmente, la alta fecundidad, combinada con el descenso de la mortalidad, que ocurre sobre todo en edades tempranas, se ha traducido en una estructura de edades en que predominan los jóvenes: de acuerdo con el Censo de 1994, 44.2% de la población era menor de 15 años, en contraste con 35.8% de América Latina en su conjunto (1990). Sólo 3.8% de la población guatemalteca era mayor a los 65 años en 1994, en contraste con 5.4% para América Latina en 1990²⁴.

2 Las principales políticas de ajuste

Como consecuencia de la crisis económica de fines de la década de los 70 y principios de los 80, Guatemala inició un proceso de ajuste para enfrentar desequilibrios internos (mayor inflación) y externos (extrema escasez de divisas) que tuvieron un impacto profundo sobre el crecimiento de la producción y sobre la generación de empleo. El ajuste del sector externo se impulsó de manera desordenada, con tipos de cambio paralelos —equivalentes a una devaluación parcial— que fueron gradualmente unificados hacia el fin de la década de los 80, a lo cual siguió una fuerte devaluación del quetzal en 1990. Posteriormente los arreglos para administrar el mercado cambiario no pudieron evitar que la inflación fuera mayor a la depreciación del quetzal, lo que conllevó una gradual apreciación de éste en términos reales. Durante este período, el crecimiento del PIB se mantuvo a niveles modestos, equivalentes a una tasa media del 1.1%, incapaz de absorber

²¹ Cuadro 19 del Anexo Estadístico.

²² Cuadro 20 del Anexo Estadístico.

²³ Cuadro 21 del Anexo Estadístico.

²⁴ Cuadro 22 del Anexo Estadístico.

los contingentes de mano de obra resultantes del crecimiento de la población.

El proceso de ajuste estuvo acompañado por una política fiscal restrictiva, que redujo la brecha entre ingreso y gasto público de más del 7% del PIB en 1981 a menos del 2% durante la década de los 90, debido fundamentalmente a una contracción del gasto²⁵. También la política monetaria fue restrictiva, buscando limitar el exceso de liquidez mediante la venta de títulos al público, para reducir las presiones inflacionarias y evitar devaluaciones bruscas.

Nuevas políticas de promoción de exportaciones no tradicionales y de cambios en los aranceles facilitaron el ajuste externo. Después de la aplicación fallida de medidas de promoción de exportaciones, se adoptó en 1989 un decreto que bajo diversas modalidades exoneró de varios impuestos a las exportaciones no tradicionales. El inicio de un proceso de racionalización de los aranceles, con un primer esfuerzo de reducción de tasas y tramos en 1986, contribuyó a la disminución de la dispersión de la protección arancelaria; entre 1991 y 1994 hubo una mayor reducción de aranceles y de barreras no arancelarias, como resultado de los compromisos asumidos por Guatemala al convertirse en miembro del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) —actualmente Organización Mundial del Comercio (OMC)— y de los acuerdos adoptados dentro del Mercado Común Centroamericano. Esta reducción gradual prosiguió en años subsiguientes hasta que se detuvo en 1997, debido fundamentalmente a que implicaba una reducción de ingresos fiscales.

El conjunto de políticas esbozadas logró contener la inflación, pero sin un proceso sostenido de crecimiento no pudo ampliar significativamente la demanda de nuevos empleos. La devaluación del quetzal y las medidas de promoción de exportaciones adoptadas entre 1985 y 1990 fomentaron el aumento de las exportaciones no tradicionales, especialmente de textiles (maquila) y de ciertos productos agrícolas. Este crecimiento

estuvo acompañado por un aumento significativo de puestos de trabajo, sobre todo en las maquilas, que generaron alrededor de 60 000 empleos a mediados de la década de los 90.

Sin embargo, la posterior apreciación del quetzal y la apertura comercial —a veces con cierto relajamiento del crédito interno— imprimieron mayor dinamismo a las importaciones que a las exportaciones. Además, la colocación de títulos por parte del Ministerio de Finanzas (MINFIN) para captar recursos con el fin de compensar la insuficiencia de ingresos del gobierno central, junto con la colocación de títulos por parte del Banco de Guatemala (BANGUAT) para reducir la liquidez, contribuyeron —hasta 1996— a aumentar la tasa de interés, como se explica en el capítulo III. Las tasas altas de interés y la inseguridad²⁶ disuadieron la inversión, base de un crecimiento sostenido de las exportaciones y del empleo. La reducción de las tasas de interés en 1997 aún no se había reflejado en un aumento importante de la inversión. Como consecuencia, entre 1990 y 1997, el crecimiento del PIB fue insuficiente para absorber un acelerado aumento de la mano de obra disponible.

3 Una abundante oferta de mano de obra

El desafío de generar empleo en Guatemala lo muestra el hecho de que la PEA aumentó en 620 000 personas entre 1990 y 1996. La PEA alcanzó así 3.1 millones de personas en 1996, correspondiente al 30% de la población total (Cuadro 2.14). Aunque durante este período la proporción urbana de la PEA aumentó gradualmente (de 36% en 1981 a más de 39% en 1994), la proporción de la PEA rural aún predomina (60% de la PEA total en 1994), a diferencia de la mayor parte de América Latina, que se caracteriza por una fuerza laboral mayoritariamente urbana.

²⁵ Capítulo III.

²⁶ Capítulo VII.

Cuadro 2.14

La evolución de la PEA y del empleo en el sector formal de Guatemala (1990–1996)

Año	Población*	PEA*	(3) Afiliados al IGSS**	Sector Formal (3)/(2)	% PEA (2)/(1)
1990	8 749 014	2 490 493	785 753	31.6	28.5
1991	8 981 688	2 582 976	786 903	30.5	28.8
1992	9 220 549	2 677 858	795 708	29.7	29.0
1993	9 465 762	2 777 840	823 239	29.6	29.3
1994	9 717 497	2 880 439	830 324	28.8	29.6
1995	9 975 927	2 986 635	855 596	28.6	29.9
1996	10 243 109	3 112 455	852 243	27.4	30.4

Fuente: * INE (varios años).
** IGSS (varios años).

A principios de la década de los 90 la proporción de la PEA guatemalteca ocupada en el sector agrícola (52% en 1994) era la más alta de América Latina, con excepción de Haití (Cuadro 2.15). El absoluto predominio del

sector agrícola como destino de la PEA contrasta con el peso menor de los sectores que le siguen: servicios (15%), industria (13%) y comercio (10%) (Cuadro 2.16). Esto pone de manifiesto la prioridad que debe tener el

Cuadro 2.15

América Latina y el Caribe: estimaciones de la Población Económicamente Activa (PEA) en la agricultura (1990)

País	Porcentaje	País	Porcentaje
América Latina y el Caribe	25.7	Honduras	41.4
Argentina	12.2	Jamaica	24.8
Bolivia	46.8	México	27.9
Brasil	23.3	Nicaragua	27.7
Chile	18.8	Panamá	26.2
Colombia	26.6	Paraguay	39.0
Costa Rica	26.0	Perú	35.7
Cuba República	18.1	El Salvador	36.3
Dominicana	24.8	Suriname	21.3
Ecuador	33.3	Trinidad y Tobago	11.0
Guatemala	52.4	Uruguay	14.2
Guyana	21.8	Venezuela	12.0
Haití	67.8		

Fuente: FAO (1993).

impulso del desarrollo rural en Guatemala.

Los trabajadores por cuenta propia equivalían a una tercera parte de la PEA y los trabajadores familiares no remunerados conformaban casi el 14%, de manera que ambas categorías equivalían a casi 50% de la PEA total.²⁷ La subocupación se concentra en estas categorías, de carácter predominantemente “informal”, como se explica más adelante. Ello está asociado al bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo de Guatemala.

Aunque la escasez de estadísticas sobre empleo impide realizar un análisis preciso acerca del perfil educativo de la fuerza de trabajo, según la Encuesta Sociodemográfica de 1989 cerca de un millón de trabajadores (36% de la PEA) no contaban con un solo año de educación formal, casi 50% no había completado la primaria y solo 16% tenía educación secundaria o superior (Cuadro 2.17). Estas carencias educativas dificultan aumentar la productividad y son fuente de grandes desigualdades.

Cuadro 2.16

Guatemala: porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA)

Sector	1981	1994
Agricultura	54.0	52.2
Servicios	14.0	14.8
Industria	10.5	13.0
Comercio	8.7	9.5
Construcción	5.1	5.8
Otros	7.7	4.7
Total	100	100

Fuente: INE (1981 y 1996).

Cuadro 2.17

Población Económicamente Activa (PEA) según nivel de instrucción por sexo (Porcentajes: 1989)

Nivel de Instrucción	Asalariados			Por propia cuenta			Total		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sin instrucción	26.1	26.5	24.8	50.1	50.0	50.6	36.0	35.7	36.8
Primaria	49.3	53.0	39.0	42.9	43.9	40.0	48.3	51.1	40.0
Secundaria	18.9	15.6	28.2	5.7	4.9	8.1	12.3	10.1	18.6
Superior incompleta	3.5	2.8	5.5	0.6	0.6	0.7	2.0	1.7	3.2
Superior completa	2.3	2.2	2.5	0.7	0.7	0.6	1.4	1.4	1.5

Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta Nacional Socio-demográfica (1990).

²⁷ INE (1990).

Llama la atención también la participación de niños de 7 a 14 años, que constituían 5.5% de la PEA en 1994,²⁸ lo cual puede asociarse a la necesidad de trabajar ante situaciones de extrema pobreza y a la ausencia de servicios de educación. Se repite así un patrón observado en otros países en desarrollo: un desempleo o subempleo amplio de adultos coexiste con el empleo significativo de niños.

4 La inserción laboral de la mujer

La proporción de mujeres en la PEA aumentó de 14.6% en 1981 a 19% en 1994. Esto puede asociarse al creciente proceso de urbanización y a mejoras en la educación de las mujeres (Cuadro 2.18), una tendencia más fuerte en las áreas urbanas, donde la PEA femenina alcanzó casi la tercera parte de la PEA total en 1994, en contraste con cerca de una décima parte en el área rural.

La fuerza de trabajo femenina tiene una mayor participación en la PEA de los departamentos más urbanizados, como Guatemala y Sacatepéquez, con una proporción de población urbana equivalente al 70% del total,²⁹ en contraste con un conjunto

amplio de departamentos en el norte, occidente y oriente del país con un porcentaje de población urbana de 30% o menos. En particular, la participación de las mujeres tiende a ser mayor en los servicios y en el comercio, mientras que el predominio de los hombres es especialmente alto en la agricultura y la construcción (Cuadro 2.19). Además, casi la mitad (46.2%) de la PEA femenina se encuentra (1994) ocupada en el departamento de Guatemala. El departamento que le sigue en importancia como fuente de ocupación de la PEA femenina solo cubre 5.1% de la PEA femenina.³⁰

En general, la población asalariada, obreros o empleados del sector privado y público, constituye la categoría ocupacional más importante de la oferta de mano de obra en Guatemala, equivalente a casi la mitad de la PEA total en 1994. Dos terceras partes de la fuerza laboral femenina corresponden a mujeres asalariadas, proporción que en el caso de los hombres se reduce a menos de la mitad. Es probable que en estas estadísticas incida la omisión censal de mujeres ocupadas como cuenta propias y ayudas familiares y la alta proporción de mujeres empleadas en el sector de la maquila (más de tres cuartas partes del total de ocupados en esta actividad), que se concentra en los departamentos de Guatemala

Cuadro 2.18
Composición de la Población Económicamente Activa (PEA)
(Por sector y sexo, porcentajes)

	PEA	1981	1994
PEA	Total	100.0	100.0
	Urbana	35.9	39.1
	Rural	64.1	60.9
PEA	Urbana	100.0	100.0
	Mujeres	26.2	31.1
	Hombres	73.8	68.9
PEA	Rural	100.0	100.0
	Mujeres	7.9	11.2
	Hombres	92.1	88.8

Fuente: INE (1981 y 1996).

²⁷ INE (1996).

²⁸ INE (1996). La maquila se concentra en ambos departamentos.

³⁰ Cuadro 23 del Anexo Estadístico.

Cuadro 2.19
Estructura porcentual de la Población Económicamente Activa (PEA)
(Por sector de actividad económica y sexo)
(1994)

Sector	Total	Mujeres	Hombres
PEA	100.0	19.0	81.0
Agricultura	100.0	6.4	93.6
Industria manufacturera	100.0	19.9	80.1
Construcción	100.0	2.2	97.8
Comercio	100.0	40.3	59.7
Transporte	100.0	6.7	93.3
Servicios	100.0	79.8	20.2

Fuente: INE (1996).

y de Sacatepéquez. Las mujeres asalariadas de Guatemala tienden también a tener un mayor nivel de educación que los hombres asalariados, con una proporción menor de asalariadas sin instrucción y con un mayor porcentaje de mujeres con educación secundaria y superior (Cuadro 2.17).

5 El estancamiento del empleo formal

Además del crecimiento poco dinámico de la demanda total de mano de obra, el desarrollo desigual de Guatemala ha generado un patrón de demanda de empleo que solo beneficia a sectores minoritarios de la población. Esto se refleja, como en otros países, en la existencia de un sector económico “formal” y en otro “informal”. El sector formal opera en un marco de contratos y regulaciones laborales, mientras que el informal tiene una naturaleza insegura e irregular, y se caracteriza por el subempleo de la mano de obra. Para propósitos de este trabajo se toma la población que cotiza en el IGSS como representativa del sector formal³¹.

Al comparar la población que cotiza al IGSS con la PEA resulta evidente que quienes

forman el sector formal son una parte minoritaria del empleo total, equivalente a poco más de una cuarta parte de la PEA para el país en su conjunto, aunque varía entre 70% en Escuintla y menos del 5% en Totonicapán, como puede observarse en el Gráfico 2.13. Sólo ocho de los 22 departamentos del país tenían cotizantes al IGSS que cubrían a más del 20% de la PEA en 1996. El reducido porcentaje de empleo formal coloca a Guatemala en una categoría intermedia entre los países más pobres, con 15% de su fuerza de trabajo en el sector formal, y los países de ingreso medio, en que alcanza 45%³². Aunque la PEA ha crecido en casi 90 mil personas por año, el empleo formal solo ha aumentado en algo más de 9 mil personas anualmente. El estancamiento del crecimiento del empleo formal se refleja también en el hecho de que el número de cotizantes al IGSS como proporción de la PEA total se redujo gradualmente desde 31.6% en 1990 a 27.4% en 1996 (Cuadro 2.14).

No se observa una clara relación entre el crecimiento del número de empleados en el sector formal (cotizantes al IGSS) y el crecimiento del PIB durante el período 1985-1990. Sin embargo, posteriormente, en los años de más bajo crecimiento del PIB por

³¹ Lamentablemente no existen estadísticas del IGSS desagregadas por sexo, lo cual no permite realizar un análisis del sector formal con enfoque de género.

³² Banco Mundial (1995).

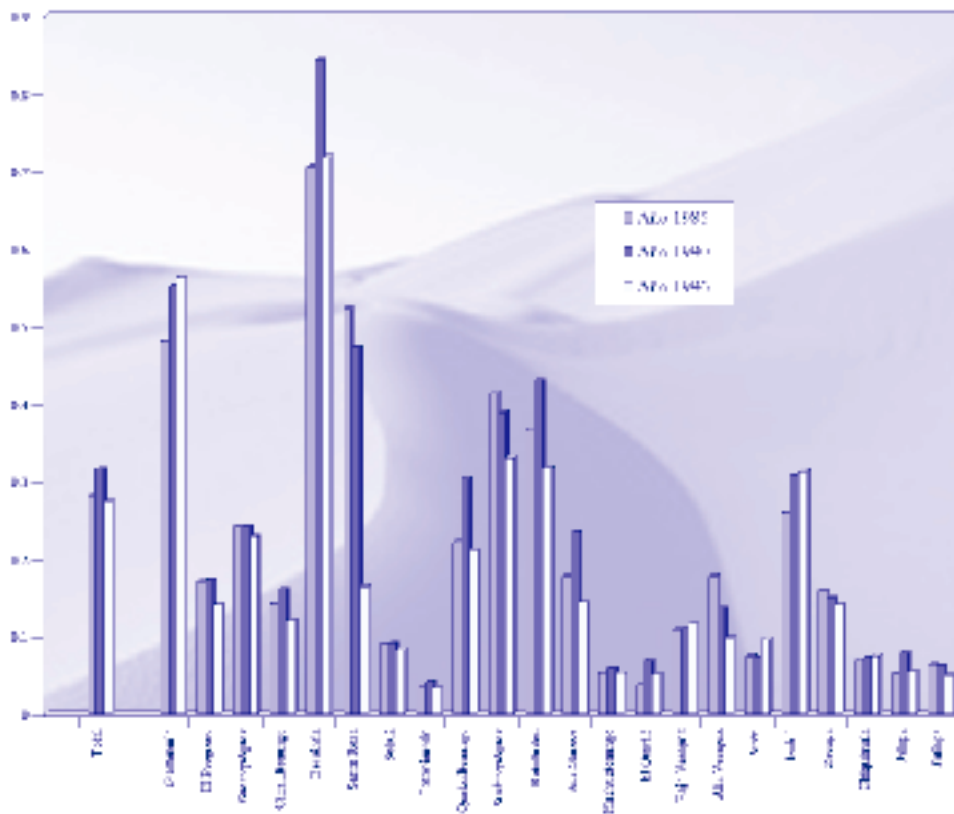
habitante (1990, 1991 y 1996) hubo una reducción (1990 y 1996) o un estancamiento (1991) del número de cotizantes en el IGSS (Cuadro 2.20). La experiencia guatemalteca es similar a la de otros países de América Latina, en el sentido de que los períodos de recesión o crisis han estado asociados a despidos en el sector formal y que los períodos de crecimiento han dado lugar a un aumento del empleo más lento. Como se verá más adelante, las reducciones han sido de cotizantes en el sector agrícola.

6 La vulnerabilidad del empleo informal

Junto con la menor demanda de empleo formal, el nuevo patrón de crecimiento asociado al proceso de ajuste iniciado en la

década de los 80 ha significado también reducciones de los salarios reales de este sector, a un promedio de 1.1% anual entre 1985 y 1996, aunque hubo cierta recuperación después de 1991 (Cuadro 2.20). Las reducciones más pronunciadas de los salarios reales en el sector formal se dieron cuando hubo fuertes devaluaciones (1985-1986 y 1990). Si se toma en cuenta que el sector informal —no sujeto a regulaciones y contratos y caracterizado por una inserción laboral precaria— normalmente tendría una menor capacidad de proteger sus salarios, el nivel de vida de los trabajadores en este sector se habría reducido en mayor medida que en el sector formal. Por ejemplo, después de la devaluación de 1990 resulta notable la recuperación de los salarios reales (23.7%) en el sector formal en 1991, fenómeno difícil imaginar en el sector informal.³³ En síntesis, la crisis y los desequilibrios macroeconómicos agudizaron las desigualdades en Guatemala al

Cuadro 3.13
Porcentaje total de cotizantes en relación con la Población Económicamente Activa (PEA)



Fuente: INE e IGSS (varios años).

³³ Dentro del sector formal también aumentaron las diferencias, especialmente si se toma en cuenta que los salarios mínimos en el sector agropecuario no se ajustaron sino en 1994.

desplazar mano de obra desde el sector formal al informal y al reducir el salario de este último.

La limitada productividad del sector informal es la principal causa de ingresos reducidos. Con base en estimaciones de productividad media realizadas por el INE se puede deducir que en los últimos años el PIB de Guatemala podría ser producido con aproximadamente el 60% de la PEA, lo cual confirma que el problema que existe no es solo de desempleo abierto sino principalmente de subempleo. El grado de subutilización de los trabajadores resulta en un desempleo equivalente de alrededor del 40%. Esta subutilización o baja productividad de la mano de obra constituye el origen de la pobreza, ya que el trabajo mal remunerado normalmente

es la principal fuente de ingreso de los pobres.

Los datos agregados disponibles no dan cuenta de la gran heterogeneidad del mercado laboral guatemalteco, especialmente en el área rural. En este se combinan el sistema de aparcamiento (alquiler de tierras a cambio de servicios, producción o ingresos), contratos temporales y acuerdos informales para labores casuales, pequeños productores que son fuente de oferta o de demanda de mano de obra según la estación, y las remesas enviadas desde el exterior, que alteran los incentivos para trabajar. El sector informal urbano es volátil y vulnerable, obligado a ajustarse a los vaivenes de demandas ocasionales de trabajo que provienen del sector formal.

Cuadro 2.20

Indicadores macroeconómicos y el empleo en el sector formal

Año	TCER	Crecimiento del PIB/Cápita	Inflación	Déficit cuenta corriente	Crecimiento cotizantes IGSS	Crecimiento salario real cotizantes
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1985	45.37	-3.4	27.9	5.5	6.17	-20.1
1986	64.34	-2.6	21.4	5.7	4.56	-7.5
1987	84.03	0.7	9.3	3.1	2.81	9.4
1988	84.44	1.0	12.3	5.4	14.81	3.9
1989	85.25	0.8	20.2	5.2	1.13	-2.5
1990	100.0	0.0	59.8	3.3	-0.33	-27.7
1991	87.9	0.3	10.0	2.5	0.15	23.7
1992	87.0	1.7	14.3	7.8	1.12	2.3
1993	88.9	1.3	11.6	6.6	3.46	1.0
1994	85.1	1.4	11.6	5.4	0.86	1.5
1995	82.6	2.2	8.6	3.9	3.04	2.3
1996	80.9	0.4	10.9	2.9	-0.39	0.2

Notas: (1) Tipo de cambio efectivo real (CEPAL).
 (2), (5) y (6) Tasa porcentual de crecimiento.
 (3) Inflación (de diciembre a diciembre).
 (4) Porcentaje del PIB.

Fuentes: CEPAL (Estudio Económico de varios años), Banco Mundial (1997), BANGUAT (varios años) e IGSS (varios años).

7 La heterogeneidad sectorial y geográfica del empleo

La composición y evolución de la PEA entre 1981 y 1994 demuestra la naturaleza predominantemente rural del país, la cual se mantiene a pesar de una reducción de la importancia relativa del sector agrícola y de un aumento del peso del sector industrial (Cuadro 2.16).

Sin embargo, en el sector formal los cambios han sido más drásticos. El número de trabajadores agrícolas cotizantes al seguro social, como proporción del total de cotizantes en el país, se redujo de 37% en 1985 a 24% en 1996, cayendo en términos absolutos (Cuadro 2.21). En esta reducción de empleos agrícolas formales habría incidido la virtual desaparición del cultivo del algodón, sin que el crecimiento de la producción del azúcar (más intensiva en el uso de capital) y de otras exportaciones no tradicionales hubiera generado empleos formales en magnitudes similares. Esta sería una de las principales causas del grado creciente de “informalidad” del empleo en Guatemala, especialmente durante la primera mitad de la década de los 80, aunque el fenómeno ha continuado

manifestándose en la década siguiente.

La erosión del empleo formal ha sido mayor en algunos departamentos. En Escuintla, Quetzaltenango, San Marcos y Santa Rosa aumentó —entre 1990 y 1996— el número de cotizantes del IGSS en el comercio y los servicios, pero ello no compensó su reducción en el sector agrícola, que tradicionalmente había sido el mayor generador de empleos formales en estos departamentos. Además de la reducción casi generalizada del empleo formal en el sector agrícola (excepto Izabal, quizá como resultado de relaciones laborales estables en el cultivo del banano), resalta la nula o insignificante generación de empleo formal en la agricultura de Jutiapa, Jalapa, Chiquimula, Totonicapán, Petén, Baja Verapaz, Quiché, Huehuetenango, El Progreso, Zacapa y Sololá (Gráfico 2.14a).

La reducción del empleo formal en el sector agrícola se ha combinado con el crecimiento del trabajo formal en servicios en casi todos los departamentos (especialmente en Escuintla, seguido a cierta distancia por Quetzaltenango), segundo sector en importancia como generador de empleo formal (Gráfico 2.14b). Únicamente Jalapa, Totonicapán y Chimaltenango no experimentaron aumentos del número de cotizantes en el IGSS en servicios entre 1990 y 1996. Durante este período aumentó sin

Cuadro 2.21
Guatemala: Porcentajes de cotizantes del IGSS (1985-1996)

Sector	1985	1990	1996
Agricultura	37.0	36.0	24.0
Servicios	34.0	33.0	38.0
Industria	12.0	13.0	15.0
Comercio	9.0	11.0	15.0
Construcción	2.0	2.0	3.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: IGSS (varios años).

Gráfico 2.14

a) No. de trabajadores inscritos en el IGSS por departamento; Agricultura, silvicultura, caza y pesca

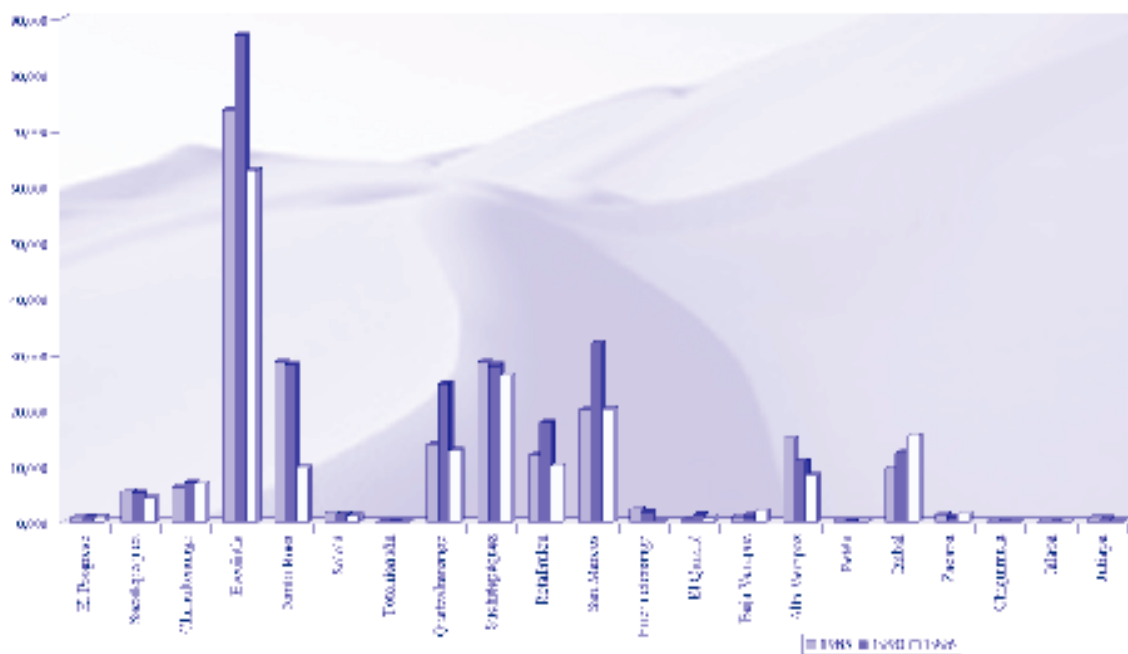
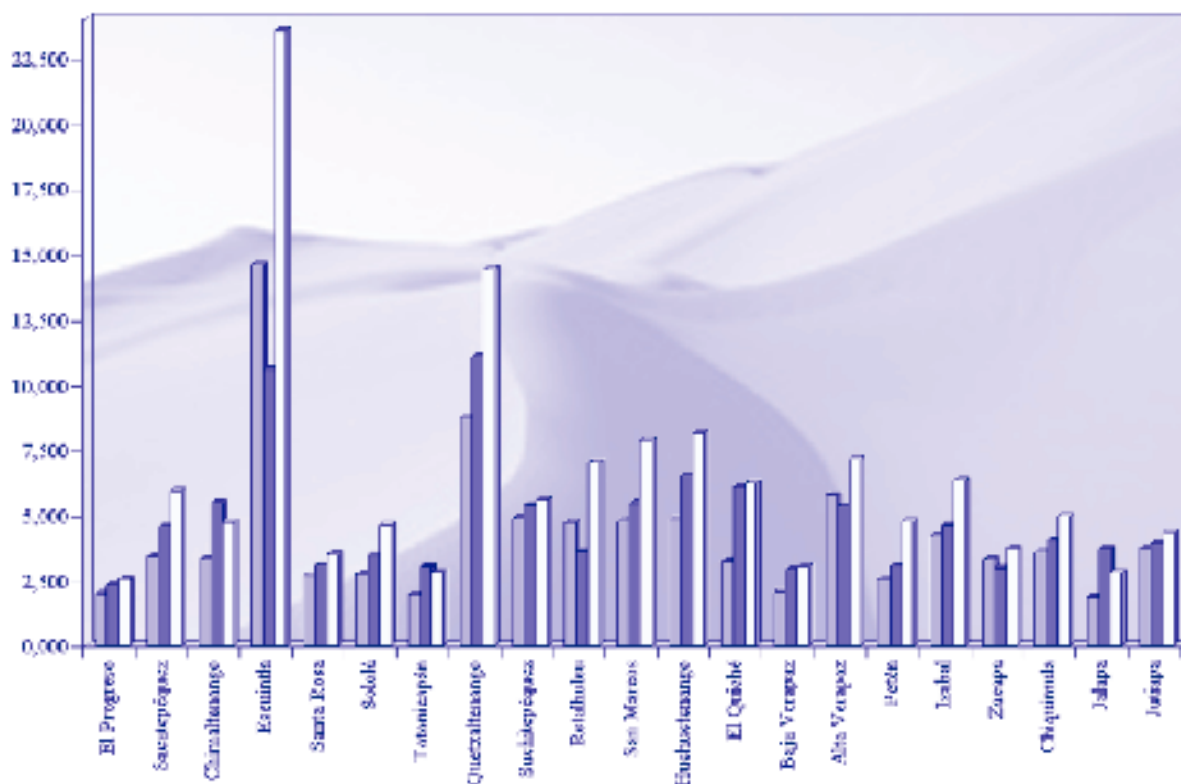


Gráfico 2.14

b) No. de trabajadores inscritos en el IGSS por departamento; servicios



Fuente: IGSS (varios años).

excepciones el empleo formal en el sector de comercio, aunque su importancia relativa dentro del total de cotizantes ha sido menor. Finalmente, la evolución del empleo formal en el sector industrial muestra un complejo panorama de desarrollo regional que permite distinguir tres categorías de departamentos y contrastar el mayor desarrollo industrial de Guatemala, Sacatepéquez, Quetzaltenango y Escuintla con varios departamentos donde el desarrollo industrial aún es incipiente (Recuadro 2.6 y Gráfico 2.14d).

El departamento de Guatemala concentra cerca de una cuarta parte de la PEA (26.4% en 1994) y más de la mitad del empleo del sector formal (54.4% del total de cotizantes del IGSS en el país en 1996). Aunque los cotizantes como proporción de la PEA es mayor en Escuintla, el departamento de Guatemala es uno de los pocos (con Izabal, El Petén y Baja Verapaz) donde el empleo formal como proporción de la PEA aumentó entre 1985 y

1996³⁴ (Gráfico 2.13), posiblemente como reflejo de un mayor crecimiento industrial (en especial de la maquila) y de condiciones más favorables de acción y negociación colectiva en el sector de servicios.

En particular, los servicios —donde incide el empleo en el sector público— tienen una importancia (31.4% de la PEA en 1994) mayor en Guatemala que en otros departamentos y constituyen el sector más importante de trabajadores que cotizan al IGSS (40.9% del total de cotizantes en 1996, Cuadro 2.22). El segundo y tercer sector en importancia, tanto en relación a la PEA como en lo que se refiere a los cotizantes del IGSS del departamento, son la industria y el comercio. En el sector de la construcción del departamento de Guatemala, el número de cotizantes del IGSS como proporción del total es significativamente menor que su peso dentro de la PEA, lo que hace suponer que su “informalidad” es mayor que en otros sectores.

Recuadro 2.6

El patrón desigual de crecimiento del empleo industrial

El análisis de la evolución de los cotizantes del IGSS empleados en el sector industrial permite establecer tres categorías de departamentos. En la primera, de mayor desarrollo industrial, sobresale el crecimiento del empleo industrial formal en Sacatepéquez, que se acelera entre 1990 y 1996 y supera a Quetzaltenango, el segundo generador de empleo formal en la industria en 1990, después del departamento de Guatemala. A su vez, Quetzaltenango sobrepasó a Escuintla durante la segunda mitad de la década de los 80, y consolidó esta ventaja entre 1990 y 1996 como resultado del estancamiento del empleo industrial formal en Escuintla, aunque Quetzaltenango también pierde dinamismo en esta última etapa. En la segunda categoría se ubican Izabal, Suchitepéquez, Zacapa, El Progreso y Retalhuleu, todos con un crecimiento del empleo formal en el sector industrial entre 1985 y 1996, destacándose el mayor crecimiento en Izabal en particular. Los demás departamentos se encuentran en la tercera categoría, caracterizada por muy pocos empleados en el sector industrial formal y cuyo número cayó en términos absolutos (casos de Jalapa, Jutiapa, Totonicapán, San Marcos, Sololá, Santa Rosa y Chimaltenango) durante el período 1990-1996 (Gráfico 2.14).

³⁴ Fuente: IGSS (varios años).

Gráfico 2.14

c) No. de trabajadores inscritos en el IGSS por departamento; Comercio

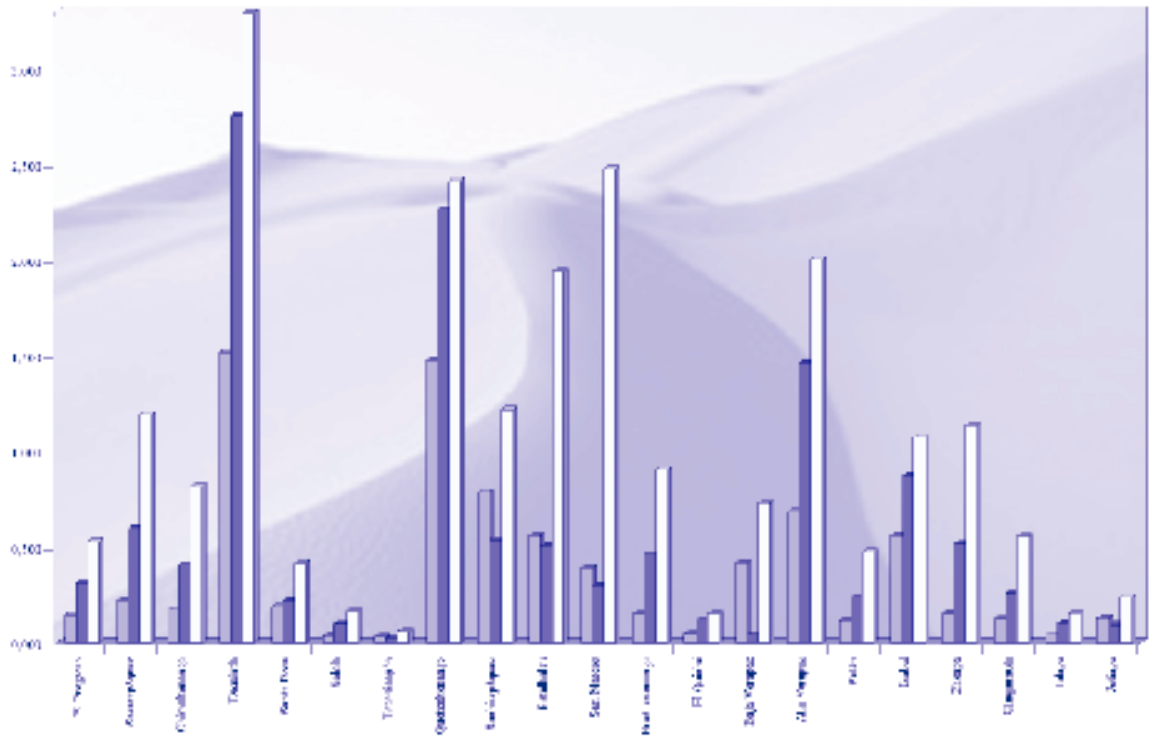
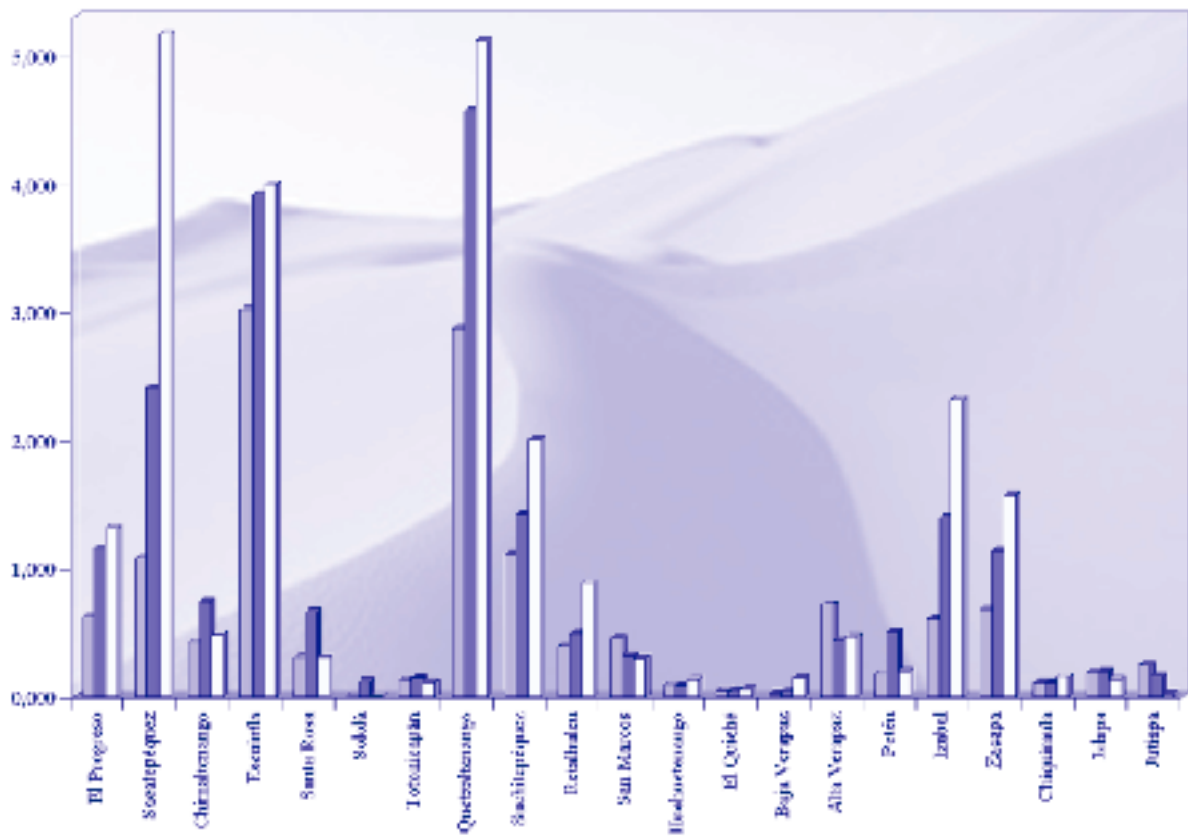


Gráfico 2.14

d) No. de trabajadores inscritos en IGSS por departamento; Industrias manufactureras



Cuadro 2.22
**Distribución de la PEA y de Cotizantes en el Departamento de Guatemala
(Porcentajes)**

Area	PEA		Cotizantes IGSS	
	1981	1994	1985	1996
Total	100.0	100.2	100.5	99.9
Agricultura	9.4	8.1	4.4	4.3
Minas y Canteras	0.1	0.2	0.3	0.2
Industria	18.1	26.6	23.8	22.6
Electricidad, Gas y Agua	0.8	0.9	2.8	3.3
Construcción	9.2	9.5	1.9	1.4
Comercio	17.6	15.6	18.1	23.3
Transporte	4.9	6.7	5.0	3.9
Servicios	34.0	31.4	44.2	40.9
NES	5.9	1.2	-	-

Fuente: INE e IGSS (varios años).

8 Los salarios: un panorama incompleto

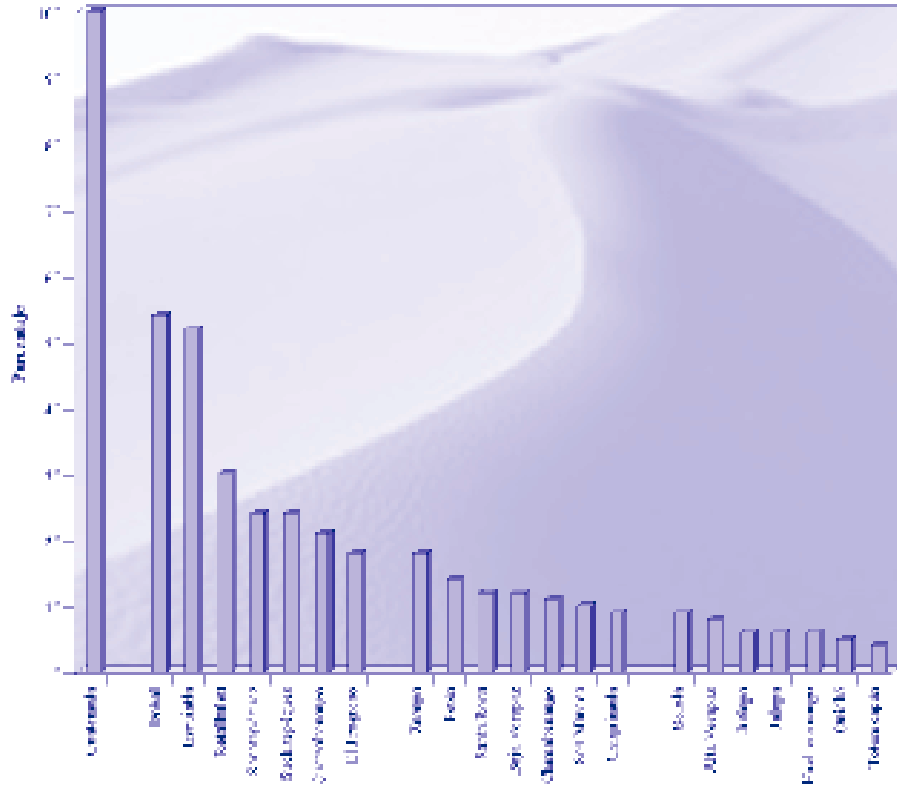
Para realizar un análisis comparativo del peso del sector formal en el conjunto del país se calculó un indicador adicional. Combina, en cada departamento, la proporción de la PEA que cotiza al IGSS (indicador de la amplitud del empleo formal) con su salario relativo (estimando como brecha salarial entre los sectores formales de cada departamento y del departamento de Guatemala). El número resultante de multiplicar ambos componentes (empleo y salarios en el sector formal), es un indicador de la importancia de los ingresos salariales del sector formal en cada departamento, y se muestra en el Gráfico 2.15.³⁵

Los departamentos con un índice más alto están en la parte oriental del país (Izabal, El

Progreso y Zacapa) y en la Costa Sur (Escuintla, Retalhuleu y Suchitepéquez), además de Sacatepéquez y Quetzaltenango. Se trata de departamentos que presentan un grado de urbanización superior, con más desarrollo de plantaciones en que prevalecen relaciones laborales regidas por contratos (banano y azúcar), con mayor crecimiento de la agroindustria, la industria y los servicios, y con estructuras productivas más diversificadas que la media nacional. La proporción de subempleo informal de baja productividad parecería ser mayor en otros departamentos del occidente y norte del país (Totonicapán, Quiché, Alta Verapaz y Sololá) y del oriente (Jalapa y Jutiapa), con un sector agrícola que sería fuente de empleo para más del 70% de la PEA de cada uno de estos departamentos (con la excepción de Totonicapán, donde la

³⁵ El índice se modificó dándole un valor de 100 al departamento de Guatemala, y ajustando el valor de los demás índices departamentales en forma proporcional.

Gráfico 2.15
Índice de ingresos salariales del sector formal (1996)



Fuente: INE e IGSS (varios años).

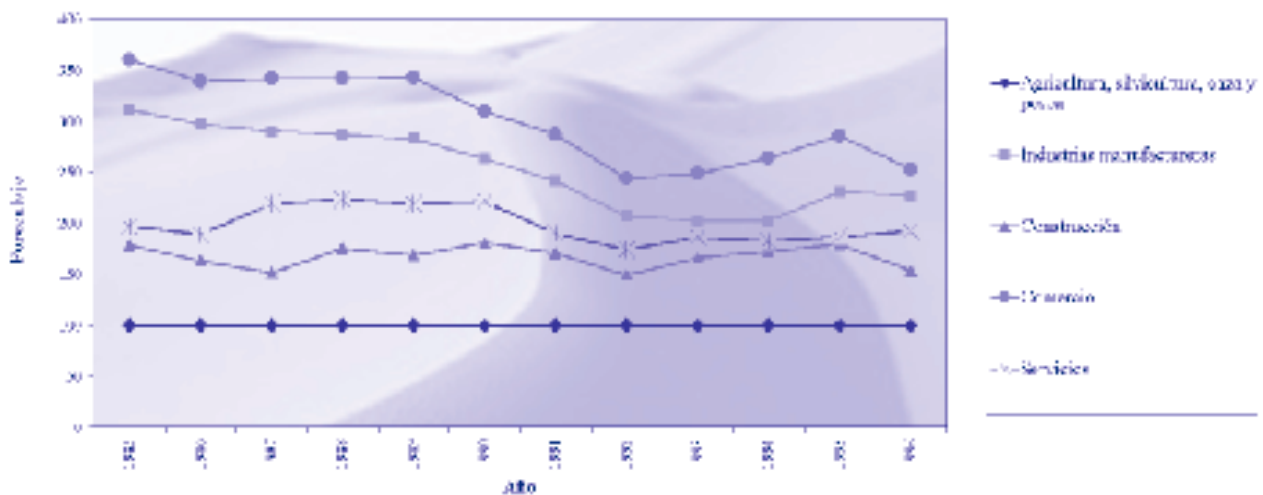
manufactura y el comercio tienen mayor peso). Estas diferencias se reflejan en proporciones mayores de empleo asalariado en la región metropolitana, central y suroccidental del país, donde entre 46% y 80% de la PEA serían asalariados públicos y privados, en contraste con las regiones noroccidental y suroriental, donde esta proporción se reduce a entre 20% y 30%³⁶, y los trabajadores por cuenta propia alcanzan porcentajes cercanos a la mitad de la PEA. Como se ha visto, los departamentos de estas regiones son también aquellos con menores índices de educación.

Según la información del IGSS, las diferencias entre los salarios del empleo formal de diversos sectores tendieron a reducirse, al menos entre 1985 y 1992 (Gráfico 2.16). Esto sería congruente con un proceso de ajuste que tendió a eliminar el sesgo anti-agrícola de la

³⁶ Censo 1981 y 1994.



Gráfico 2.16
Salarios medios de trabajadores cotizantes al IGSS por actividad
(ocupación: Agricultura - ERM)



Fuente: IGSS (varios años).

política económica, como se explica en el capítulo IV. La tendencia después de 1992 no estaría tan clara, pero tampoco habría alterado el hecho de que los salarios medios pagados en el comercio y en la industria manufacturera fueron los más altos a lo largo del período, seguidos del comercio y de la construcción, todos ellos por encima de lo pagado en el sector agrícola.

9 La debilidad de la organización sindical guatemalteca

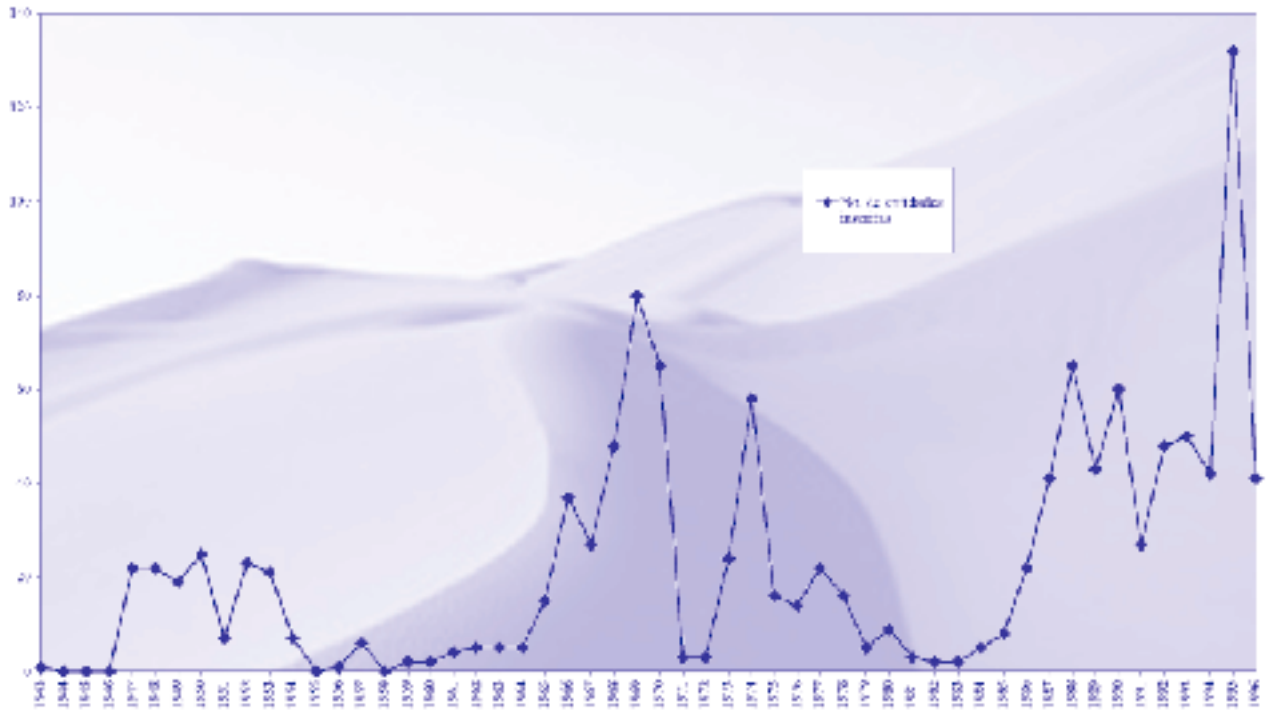
El desarrollo sindical guatemalteco ha estado estrechamente vinculado a los ciclos políticos del país, y ha sido víctima de graves violaciones de sus derechos, lo cual impidió su crecimiento. Entre 1947 y 1996 hubo

períodos de escasa libertad sindical que se reflejaron en la inscripción de menos de 10 organizaciones sindicales por año, como ocurrió en 1954-1965, en 1970-1973, y en 1979-1986 (Gráfico 2.17). Se observa, en cambio, un proceso más amplio de inscripción sindical una vez iniciado el proceso de apertura y consolidación democrática en 1986.

No obstante lo incipiente del movimiento sindical guatemalteco, las condiciones en las áreas urbanas y en los sectores productores de bienes industriales y de servicios han favorecido la organización sindical en mayor medida que otros sectores, aunque sin excluir una presencia sindical relativamente importante en la agricultura y en áreas rurales. La existencia de cierta atomización de sindicatos y de una escasa participación de federaciones y confederaciones puede explicarse por el hecho de que del número de entidades sindicales inscritas a diciembre de 1996, 95.8% correspondía a sindicatos, 3.8% a federaciones y 0.4% a confederaciones³⁷.

³⁷ Los datos sobre el número de organizaciones laborales inscritas provienen del Departamento Nacional de Protección de los Trabajadores, de la Dirección de Trabajo del ministerio de Trabajo y Previsión Social. Los datos de la PEA provienen del INE.

Gráfico 2.17
Registro sindical por año



Fuente: Ministerio de Trabajo et.al (1996).

Además, la mayor parte de organizaciones sindicales se encuentra en el sector privado (79.5%), lo cual coincide con la distribución del empleo formal (trabajadores cotizantes del seguro social), que consiste mayoritariamente (85.1%) de empleados que trabajan en este sector.

El limitado desarrollo de movimientos sindicales en sectores específicos se refleja en una correspondencia bastante estrecha entre la estructura sectorial y geográfica de la PEA y la distribución de las organizaciones sindicales en Guatemala. Así, el sector agrícola tiene la mayor participación sindical (50.6% del total), seguido del sector de servicios (22.0%) y de la industria manufacturera (13.6%), aunque tiende a ser menor en el comercio y en la construcción, lo cual podría

ser resultado de la naturaleza más dispersa de ambas actividades. Además, las entidades sindicales están distribuidas en forma equivalente entre el área urbana y el área rural, reflejo de la importancia de la PEA rural en Guatemala, aún cuando el grado de sindicalización es algo mayor en el área urbana que en la rural si se toma en cuenta que 61% de la PEA es rural. La presencia sindical también es relativamente mayor en la región metropolitana, que concentra 35.9% de las entidades sindicales inscritas (26.6% de la PEA), seguida de la región suroccidental (26.0% del total de sindicatos y 23.4% de la PEA) y la central (13.4% del total de sindicatos y 10.5% de la PEA).

D El grado de preparación de Guatemala ante la globalización

1 ¿Qué se entiende por “el grado de preparación”?

Para asegurar un proceso continuo de desarrollo humano, las condiciones actuales de la economía mundial requieren que los países tengan acceso a mercados, financiamiento y tecnologías en el exterior, de manera que se asegure un crecimiento económico sostenible. Así como la generación de ingresos y empleo requiere contar con una población educada y saludable, también se necesita enfrentar adecuadamente los retos que plantea la globalización.

La capacidad de respuesta de un país ante la globalización o ante la posibilidad de participar en un acuerdo de integración hemisférica, se puede medir a través de su “grado de preparación” para ampliar su inserción internacional (hemisférica o global). Este concepto se desarrolló originalmente para evaluar las posibilidades que tendrían los países de América Latina de ser parte del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pues la integración con los Estados Unidos plantea desafíos más grandes que los que normalmente eran parte de los acuerdos de integración convenidos entre grupos más pequeños de países vecinos.³⁸

Para medir el grado de preparación de Guatemala se ha acudido a una metodología³⁹ que considera que los condicionantes del grado de preparación están relacionados tanto con las políticas como con otros factores estructurales. La nueva metodología plantea una distinción entre tres conceptos:

Las condiciones de elegibilidad: se trata de requisitos planteados por agrupaciones de países o por organismos multilaterales (OMC, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Unión Europea, FMI) como criterios para dar preferencias comerciales o

para integrar a nuevos miembros. Son condiciones fijadas desde fuera, sobre las cuales los países pequeños tienen poca influencia.

El grado de preparación estructural: se refiere al estado o condición de los principales factores estructurales de un país que determinan sus costos y beneficios potenciales de integrarse a una zona de libre comercio o a un proceso acelerado de inserción internacional. En particular, interesa el conjunto de condiciones demográficas, productivas, de infraestructura y de tamaño que determinan la medida en que el país se beneficie de las oportunidades ofrecidas por un acuerdo de libre comercio o por la globalización, sin olvidar los riesgos que plantea.

El grado de preparación de las políticas: se refiere al grado en que un país tiene políticas (macroeconómicas, de transformación productiva y sociales) cuyo sentido, orientación, calidad y sostenibilidad sean consistentes o compatibles con el libre comercio en particular y con las exigencias de la globalización en general. Puede reforzar o debilitar las calificaciones correspondientes a los dos conceptos anteriores.

Las condiciones de elegibilidad plantean metas de carácter más bien estático (requisitos previos a una negociación o a un proceso de apertura comercial o financiera). En este estudio se incluyen los indicadores macroeconómicos de elegibilidad, aunque existen otros (democracia, derechos humanos, respeto a normas laborales, ambientales y de propiedad intelectual) que conviene tomar en cuenta. Por otra parte, los factores relacionados con el grado de preparación estructural y de políticas tienen un carácter más dinámico, enfocados a procesos graduales de acercamiento a metas, e incluyen políticas más amplias y posiblemente diferentes. El conjunto de indicadores para evaluar cada uno de los

³⁸ Hufbauer y Schott (1994).

³⁹ CEPAL (1996).

tres conceptos que conforman el grado de preparación, así como su justificación, se encuentran en el Anexo 5.

Cada grupo de indicadores se desagregó en tres categorías, tomando en cuenta los valores que presentan en el conjunto de países del hemisferio⁴⁰. En el Anexo 6 se incluyen los intervalos del valor de las variables para tres grupos de países del Hemisferio Occidental, distinguiendo entre los 11 mejores (correspondientes a la categoría “muy satisfactorio”), los 11 siguientes (“satisfactorio”) y los últimos 11 (“no satisfactorio”). De lo anterior se deduce que el criterio de evaluación del “grado de preparación” es comparativo y no absoluto.

La evaluación cuantitativa y cualitativa del grado de preparación de un país es importante porque permite enriquecer el debate nacional sobre el modelo de desarrollo y sobre hasta dónde el país está listo en materia de estabilidad y de reformas, ya sea para suscribir un acuerdo de comercio o para beneficiarse de la globalización sin costos excesivos. La evaluación continua del grado de preparación sirve para contar con una noción del grado de esfuerzo y de las tareas pendientes para que la inserción internacional no sea solo viable sino también beneficiosa para la mayor parte de la población.

2 ¿Está preparada Guatemala para la globalización?

De acuerdo con los datos seleccionados para 1994-1996, la elegibilidad macroeconómica de Guatemala —condiciones mínimas de estabilidad económica para insertarse en una economía globalizada o para iniciar negociaciones de un acuerdo hemisférico de integración— puede considerarse satisfactoria (Cuadro 2.23). Lo anterior se deduce de comparar el desempeño de Guatemala con el conjunto de países del continente americano en lo que se refiere a la inflación, el déficit fiscal, el déficit externo y la variación del tipo de cambio: por una parte, entre 1994 y 1996, Guatemala se encontró entre los países con menor déficit fiscal, lo cual la coloca en una situación “muy satisfactoria” en esta materia; por otra parte, en el mismo periodo, Guatemala estuvo en una situación “satisfactoria” en lo que se refiere al déficit externo⁴¹, la estabilidad del tipo de cambio y la inflación. Con ello se confirma que Guatemala tiene una economía estable, si bien podría mejorarse el desempeño en materia de inflación y del déficit externo.

Cuadro 2.23
Indicadores de elegibilidad macroeconómica
(Tabla A)

Tipo de indicador	Año	Indicador Guatemala		
		Muy satisfactorio	Satisfactorio	No satisfactorio
Índice de precios al consumidor.	1994 – 1996		10.40	
Saldo fiscal del gobierno (porcentaje del PIB).	1994 – 1996	-0.71		
Saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos (porcentaje del PIB).	1994 – 1996		-4.06	
Estabilidad del tipo de cambio nominal.	1994 – 1996		4.4	

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales.

⁴⁰ Existen diferentes maneras de agrupar los indicadores (Estado de la Nación 1996 y 1997).

⁴¹ Entendido como el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que incluye importaciones de bienes y servicios y transferencias. Excluye los flujos de capital.



Cuadro 2.24

Indicadores del grado de preparación estructural (Tabla B)

Tipo de indicador	Año	Indicador Guatemala		
		Muy satisfactorio	Satisfactorio	No satisfactorio
Estructura macroeconómica y sectorial				
Crecimiento del PIB per cápita.	1994 – 1996			1.1
Profundidad financiera.	1994 – 1996		58.4	
Densidad demográfica.	1996			100.32
Producto agrícola (porcentaje del PIB).	1996			24.04
Grado de urbanización, porcentaje de población urbana total.	1996			38.82
Tasa activa de interés real.	1994 – 1996			10.3
Inserción internacional; diversificación y dinamismo exportador				
Crecimiento anual de las exportaciones de bienes y servicios.	1994 – 1996	15.2		
Grado de participación en las importaciones de EE.UU.	1996	0.21		
Recursos humanos				
Índice de logro educativo.	1996			1.5
Mano empleada en los sectores no agrícola.	1996			63.02
Infraestructura				
Número de líneas telefónicas por 1 000 habitantes.	1996			28
Km. de carretera pavimentada por millón habitantes.	1996			333
Consumo de energía eléctrica residencial.	1996			86.8

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales.

También se puede identificar otras condiciones de elegibilidad que no son de carácter macroeconómico⁴². En este sentido, cabría reconocer los avances de Guatemala en el plano de la democracia (capítulo IV) y de los derechos humanos (capítulo VI). En ambos casos se puede afirmar, aún sin una comparación con base en estadísticas del continente americano, que la elegibilidad institucional de Guatemala ha mejorado significativamente.

El grado de preparación de las estructuras productivas y sectoriales de Guatemala, en cambio, no es satisfactorio (Cuadro 2.24). En lo que se refiere a la estructura económica y sectorial, Guatemala está en la categoría de países con un desempeño medianamente satisfactorio solamente en profundidad financiera; y padece condiciones no satisfactorias por el reducido crecimiento del ingreso (PIB) por habitante, la alta densidad demográfica del país, la elevada participación

⁴² CEPAL (1996).

de la agricultura en su PIB y su reducido grado de urbanización. En general, estas condiciones impiden aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, o estarían limitando sus beneficios a estratos relativamente reducidos de la población.

El favorable desempeño exportador de Guatemala la coloca entre los países con una situación muy satisfactoria. Sin embargo, los obstáculos a una creciente diversificación y a un crecimiento sostenido de las exportaciones se manifiestan en la condición “no satisfactoria” del índice de logro educativo (que combina alfabetización y matriculación escolar) y de todos los indicadores de infraestructura (teléfonos, carreteras y energía eléctrica). En síntesis, la economía guatemalteca es de naturaleza desequilibrada: si bien se mantiene estable, genera exportaciones y refleja cierto desarrollo financiero, simultáneamente en su conjunto crece poco, incluye un amplio sector atrasado, cuenta con recursos humanos poco calificados y una infraestructura deficiente.

La vulnerabilidad comercial o macroeconómica de Guatemala no es especialmente alta en relación con otros países. La situación de la deuda externa es satisfactoria; cierta diversificación geográfica de las exportaciones guatemaltecas implica que no dependen en grado excesivo de las exportaciones al mercado de los Estados Unidos. Sin embargo, dos situaciones debieran recibir atención: primero, la elevada proporción de exportaciones de maquila dentro

del total de exportaciones a los Estados Unidos conlleva la existencia de un sector susceptible a presiones proteccionistas que puede desplazarse con gran facilidad de un país a otro; segundo, la reducida tasa de ahorro doméstico, reflejo parcial de un limitado ahorro público (nuevamente producto de la debilidad fiscal del país), que implica una dependencia del financiamiento externo mayor a la de otros países, aún cuando el endeudamiento público externo haya sido limitado en el pasado.

Finalmente, las políticas dirigidas a superar esta situación presentaron un grado apreciable de diversidad entre 1994 y 1996 (Cuadro 2.25). Las políticas financieras o de comercio exterior colocan a Guatemala en una situación satisfactoria cuando se le compara con otros países, y el porcentaje relativamente alto del área protegida del país es un indicador de progreso en el terreno ambiental⁴³. Sin embargo, las políticas vinculadas con el gasto público—como la proporción de gasto público destinado a la educación, el número de maestros por alumnos en la educación primaria y el aumento en el número de líneas telefónicas—corresponden a situaciones no satisfactorias y reflejan al menos en parte la debilidad fiscal del país⁴⁴. Mientras no se invierta en la infraestructura física y en el desarrollo social en el área rural será imposible impulsar un proceso de inserción internacional medianamente equilibrado, es decir, que beneficie a amplios sectores de la población.

⁴³ Capítulo IV.

⁴⁴ Capítulo III.



Cuadro 2.25
Indicadores del grado de preparación de las políticas
(Tabla C)

Tipo de indicador	Año	Indicador Guatemala		
		Muy satisfactorio	Satisfactorio	No satisfactorio
Política macroeconómica				
Ahorro en cuenta corriente del gobierno central (porcentaje del PIB).	1994 – 1996		1.8	
Crédito al sector privado / crédito interno (porcentaje del PIB).	1994 – 1996	87.9		
Tasa de interés real pasiva.	1994 – 1996	2.98		
Impuestos al comercio exterior / ingresos tributarios.	1994 – 1996		22.8	
Reservas internacionales en meses importaciones.	1994 – 1996		1.9	
Política comercial				
Media del arancel.	1996	10.2		
Dispersión del arancel.	1996		7.4	
Acuerdos ronda Tokio firmados hasta mayo 1994.	1994	3		
Política transformación productiva				
Gasto público en educación (porcentaje del PIB).	1996			1.7
Alumnos / maestro en primaria.	1996			34.9
Area protegida (% del área total).	1996	17.68		
Crecimiento en líneas telefónicas.	1992 – 1996		9.05	
Vulnerabilidad comercial				
Vulnerabilidad comercial (X+M/ PIB).	1992 – 1996	0.35		
Grado de concentración de exportaciones a EE.UU.	1994	36.63		
Exportaciones prendas de vestir a EE.UU. (porcentaje de exportación total)	1994			47.7
Vulnerabilidad macroeconómica				
Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios.	1994 – 1996		114.74	
Saldo comercial (porcentaje del PIB).	1994 – 1996		-8.4	
Intereses totales deuda externa / exportaciones de bienes y servicios.	1994 – 1996		5.63	
Ahorro doméstico / PIB.	1994 – 1996			10.7

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales.

La Política Fiscal



El desafío de la política fiscal en Guatemala consiste en asegurar que el gasto público sea eficaz y responda a las prioridades de la sociedad, y que, al mismo tiempo, el Estado obtenga suficientes recursos para financiarlo. Ambos aspectos están vinculados, como se expresa en el fuerte debate habido sobre este tema. La ineficacia e insuficiencia del gasto público se ha reflejado en la dificultad del Estado de atender necesidades de desarrollo social, seguridad ciudadana, infraestructura y justicia. La extrema escasez de recursos

tributarios, resultado en parte de un alto grado de evasión, se manifestó en el pasado en la obligación de acudir al endeudamiento interno —con la consiguiente presión sobre la tasa de interés— y en una serie de intentos infructuosos de llevar a cabo reformas tributarias. El tema es polémico. A continuación se realiza un breve diagnóstico del problema y, enseguida, se presenta una serie de consideraciones acerca de temas de política fiscal que son objeto de un intenso debate en la sociedad guatemalteca.

A El diagnóstico del problema

1 Impuestos bajos y evasión alta

a. El nivel bajo de los impuestos

El principal (pero no único) problema fiscal consiste en que la carga tributaria (impuestos como proporción del ingreso nacional) es extremadamente baja. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se encuentra entre las más reducidas del mundo.¹ El comportamiento de las principales cuentas del gobierno para el período 1970-1996 se aprecia en Gráfico 3.1.

La carga tributaria ha tenido un valor promedio del 7.8% del PIB; alcanzó el más

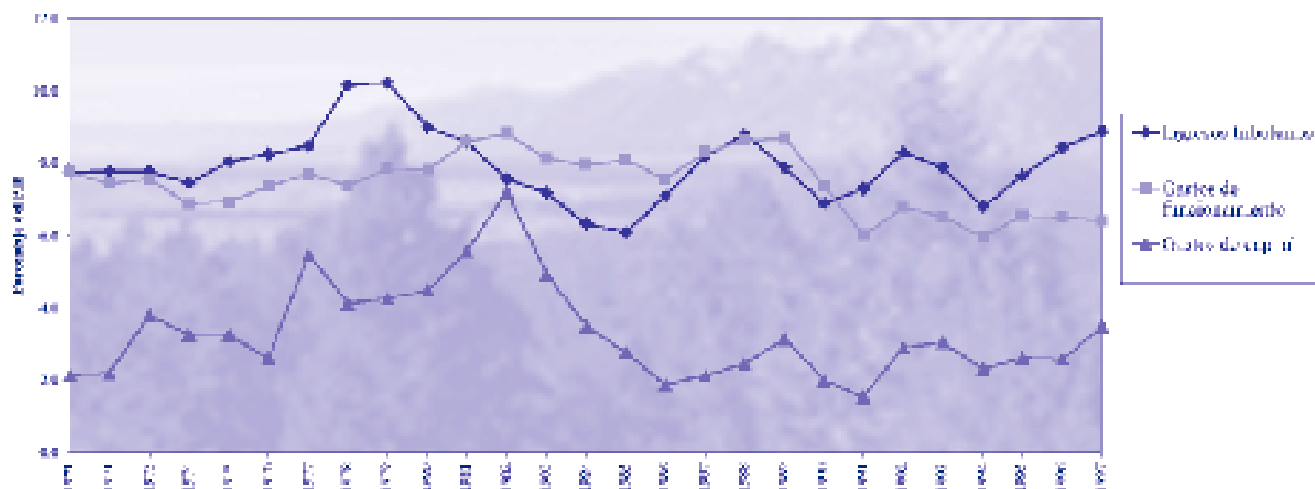
alto en 1977 y 1978 (10.2%) y el más bajo en 1984 (5.3%), a diferencia de niveles superiores al 15% en la mayoría de países de América Latina y de más de 30% en los europeos. Desde la instauración de un gobierno civil en 1986 hasta 1997, la carga promedio (7.7%) no ha experimentado ningún ascenso claro en relación con su patrón histórico.² Aunque polémicas, diversas estimaciones sugieren que Guatemala requiere una carga tributaria más elevada (Recuadro 3.1).

¹ FMI (1997).

² MINFIN (varios años).



Gráfico 31
Ingresos y gastos del gobierno



Fuente: Cálculos propios con base en MINFIN (varios años) y MINFIN (1998).

Recuadro 3.1

¿Cuál es el nivel óptimo de la carga tributaria?

Determinar el nivel óptimo de tributación es un asunto político y técnico. Las sociedades y los gobiernos difieren sobre los niveles de gasto público deseables y, por ende, sobre los de recaudación requeridos. Una forma cruda de medir la capacidad tributaria consiste en relacionar las cargas tributarias de un número apreciable de países, por un lado, con rasgos económicos estructurales de esos mismos países, por el otro. Algunos de los rasgos tomados en cuenta más usualmente son los siguientes: a) El porcentaje del PIB que el sector agrícola representa: el ingreso de los agricultores tiende a ser difícil de gravar y su mayor importancia se une a una menor demanda por servicios públicos pues estos tienden a ser urbanos; b) El ingreso per cápita: la base tributaria se amplía a medida que aumentan los ingresos y los servicios públicos tienden a crecer con los ingresos; c) Las importaciones como porcentaje del PIB: el comercio exterior es un rubro relativamente sencillo de gravar. Una vez efectuado el ejercicio (una regresión econométrica) de relacionar estas variables con la carga tributaria, se compara la carga tributaria real de los países con la que esta regresión pronostica; si el primer valor es inferior (superior) al segundo, se estima que el país está efectuando un débil (fuerte) esfuerzo tributario. En un estudio exhaustivo de este tipo hecho para Guatemala se concluyó en que su esfuerzo tributario era débil y que el esfuerzo tributario normal de Guatemala se encuentra entre 12% y 15%, con lo que la meta establecida en los Acuerdos de Paz no sería sino el mínimo que el país debería tener.

Fuente: KPMG (1990) y Bahl (1996).

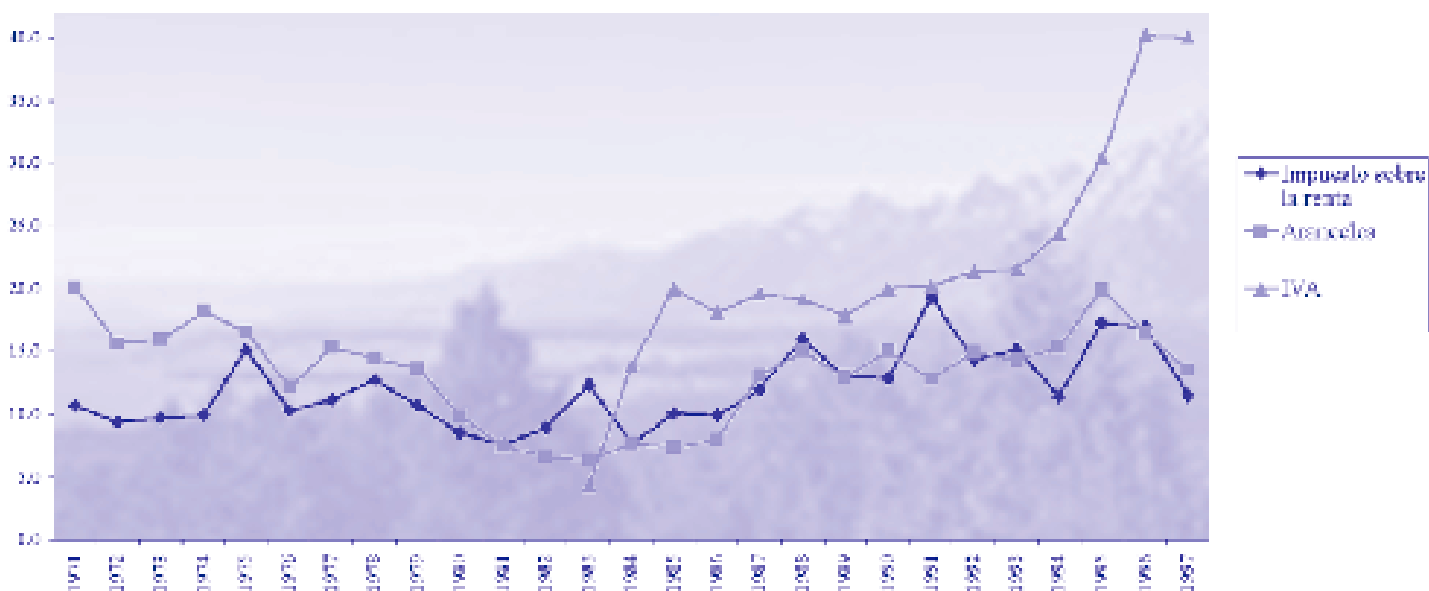
b. La composición de los ingresos tributarios

Una característica del sistema tributario guatemalteco es que cada impuesto ha experimentado fuertes variaciones cada año. Algunos que años atrás eran importantes — como el del timbre y el papel sellado o los de las exportaciones— ya no lo son. Han sido sustituidos por otros, como el impuesto al valor agregado (IVA), que en 1996 llegó a cubrir casi 40% del gasto total (Gráfico 3.2). Pero incluso impuestos que no han perdido su importancia a lo largo de los años —como el de la renta (ISR) y los aranceles—, han sufrido también grandes cambios de un año al otro. Esta extrema volatilidad es fuente de vulnerabilidad de la situación fiscal guatemalteca puesto que, al no permitir prever con mediana seguridad la evolución de los ingresos futuros, introduce incertidumbre acerca de lo que el Estado puede gastar.

c. La amplia evasión de impuestos

La baja carga tributaria y su variabilidad se deben, en parte, a la evasión de impuestos. Es difícil calcular ésta, pues solamente existen estadísticas sobre los que pagan impuestos. Sin embargo, estudios recientes³ estiman entre 37% y 55% la falta de pago por evasión del IVA, mientras el del ISR individual se calculó en 66% y del ISR de empresas en 53%. Esta evasión provoca una clara e injusta iniquidad entre quienes pagan y quienes no lo hacen y refuerza la tentación de no tributar. Por otra parte, el ISR sobre los ingresos personales se erosiona considerablemente debido a dos factores: el tamaño de la parte del ingreso no imponible y las deducciones que se le pueden hacer al ISR por IVA pagado. Según los estimados,⁴ estas disposiciones permiten que contribuyentes con entradas de hasta seis veces el ingreso per cápita nacional no sean afectados por el ISR.⁵

Gráfico 3.2
Impuestos principales (% del gasto total)



Fuente: Cálculos propios con base en BANGUAT (varios años) y MINFIN (1997).

³ FMI (1997).

⁴ FMI (1997).

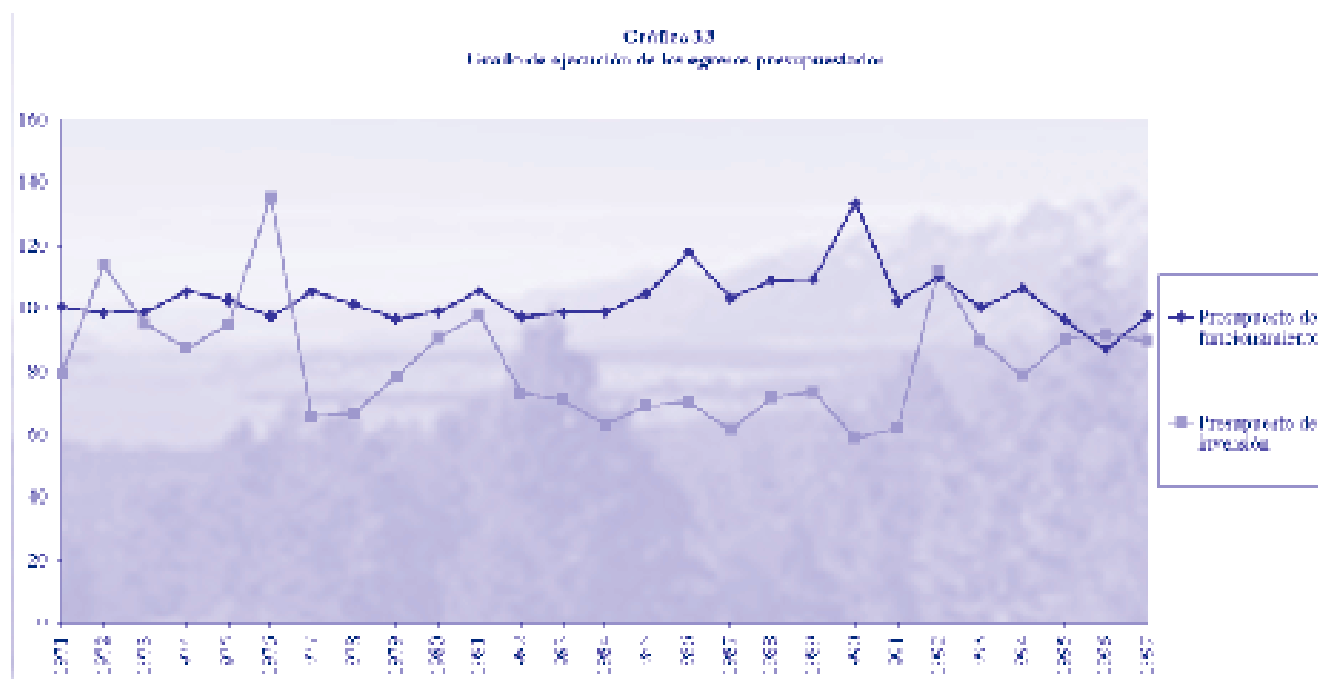
En lo relativo a la fiscalización y las sanciones se ha señalado⁶ que los recursos humanos y materiales son inadecuados —el número de auditores incluso ha disminuido—, que el cruce de información es poco efectivo y que el sistema de sanciones y, sobre todo, su aplicación, resultan poco eficaces.⁷ En el plano de la recaudación, el problema principal parecería ser que no se han podido establecer prioridades adecuadas: el control tendría que dirigirse hacia los contribuyentes con mayor potencial recaudatorio, en vez de controlar intensamente a los más pequeños. Asimismo, se necesita modificar los procedimientos de actualización del registro de contribuyentes para mejorar la calidad de la información.

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), aprobada por el Congreso en enero de 1998, tendría por objeto avanzar, precisamente, en este sentido. Parte de su efectividad dependerá de la aplicación sistemática de las sanciones contempladas en el marco legal (Código Tributario, Código Penal, Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, y el Código Procesal Penal) que tiene por objeto permitir, en ciertas condiciones, el ejercicio de la coerción contra los evasores.

2 Un gasto público bajo e ineficaz

a. La subejecución del presupuesto nacional

La extrema escasez del flujo tributario refuerza la necesidad de reorientar, mejorar y priorizar el gasto público, especialmente si la asignación actual de los limitados recursos del Gobierno es ineficiente y ese gasto no se restringe al cumplimiento de funciones en áreas críticas que solo el Gobierno puede realizar. Un primer indicador de la eficacia del presupuesto es el grado en que efectivamente se gasta lo programado: por un lado, la inversión ejecutada ha representado cerca del 75% de lo presupuestado entre 1986 y 1996 (Gráfico 3.3); por otro, existen variaciones interinstitucionales. Así, hay entidades cuya ejecución ha tendido a exceder los montos fijados: el Organismo Legislativo, la Presidencia de la República, el Ministerio de



Fuente: Cálculos propios con base en el MINFIN (varios años).

⁵ Las exenciones y deducciones también han reducido la base del ISR que se aplica a las empresas, aunque este efecto negativo se redujo con los cambios de legislación introducidos a fines de 1997

⁶ FMI (1997).

Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Defensa Nacional, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y la Contraloría General de Cuentas. Eso contrasta con la ejecución más débil de otros ministerios como los de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, Energía y Minas, Cultura y Deportes y el Ministerio Público.

Un análisis más específico del Banco Mundial encontró que entre 1980 y 1995 el gasto público en Guatemala no favoreció la infraestructura básica y los sectores sociales, precisamente en los cuales debe aumentarse, según una visión de consenso.⁸ Por ejemplo, según el Banco Mundial las inversiones en salud, entre 1980 y 1990, fueron en promedio 58% de lo presupuestado, en educación, de 1980 a 1995, de 67%.

El menor grado de ejecución ha sido resultado de varios factores, que han tendido a cambiar según el sector de que se trate. Primero, la ausencia de una visión ampliamente compartida —por parte de la sociedad— de los grandes objetivos de inversión a largo plazo, se ha traducido en variaciones frecuentes en las prioridades de inversión, en la falta de continuidad en la coordinación de proyectos y en la alta rotación de personal con cada cambio de gobierno. Segundo, existen una serie de normas y procedimientos inadecuados o engorrosos, la excesiva centralización del gasto en el MINFIN —con potestad para modificar asignaciones originalmente aprobadas por el Congreso—, una ley obsoleta de servicio civil que no permite el pago de salarios adecuados a personal calificado que dirija los grandes proyectos de inversión, y los obstáculos existentes para aplicar la ley de compras y contrataciones. Tercero, la ausencia de recursos de contraparte (consecuencia de la debilidad fiscal del gobierno), junto con la reducida liquidez resultante de tener que pagar el servicio de la deuda interna, ha retrasado el desembolso de préstamos externos destinados a financiar obras.

La imposibilidad de contar con recursos locales como contraparte de préstamos

destinados a financiar proyectos de inversión, y de personal capacitado para asegurar una adecuada gestión del gasto, pone de manifiesto lo que originalmente parecería contradictorio: no se gasta lo que se tiene porque (al menos en parte) no se cuenta con los recursos (financieros y humanos) para hacerlo. En todo caso, varios de los problemas que impiden una buena ejecución se pueden comenzar a resolver con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), actualmente en proceso de instalación. Este busca desconcentrar la administración financiera. Se trata de un mecanismo integrado de control de presupuesto y de las operaciones de contabilidad, tesorería, auditoría y contrataciones de los demás ministerios, que permitiría agilizar el gasto al combinar un mejor seguimiento por parte del MINFIN con una mayor descentralización del gasto a los ministerios. Además, se han hecho esfuerzos por mejorar la eficiencia mediante la subcontratación de empresas privadas u organismos no gubernamentales para realizar actividades anteriormente en manos del Estado (como construcción de carreteras, distribución de alimentos para niños escolares y supervisión de hospitales).

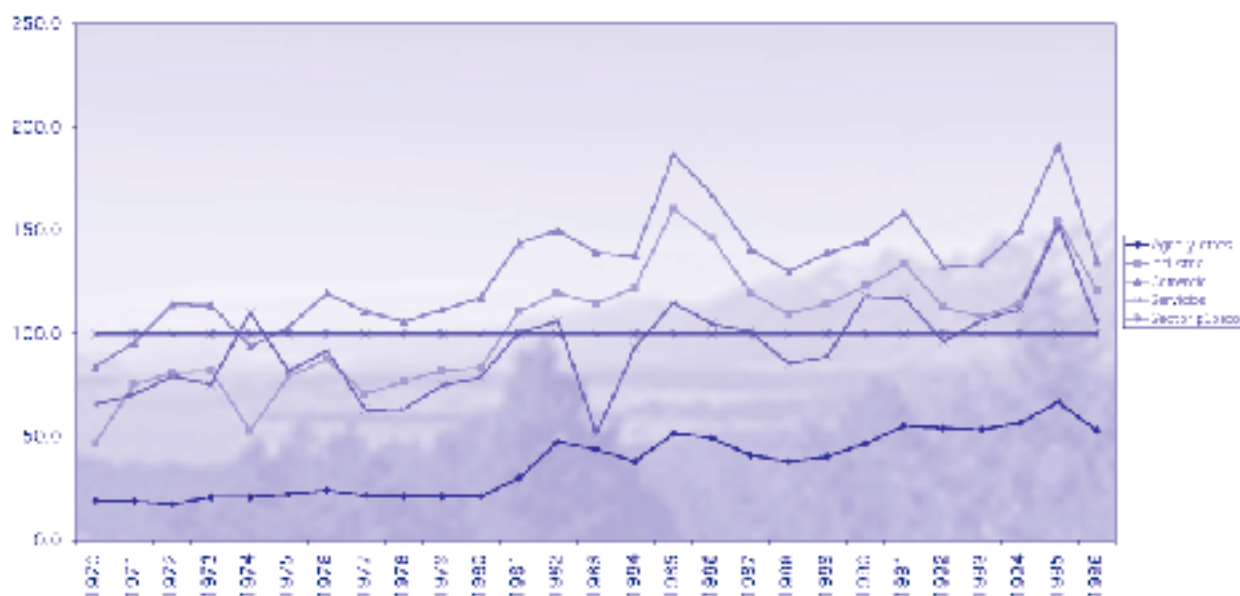
b. Empleados públicos sin perspectivas

Tal como se mencionó en la sección anterior, parte de los problemas de ejecución del gasto público tiene que ver con la persistencia de un sistema de empleo gubernamental plagado de deficiencias tales como salarios reducidos, ausencia de mecanismos adecuados para evaluar el desempeño de los empleados y clientelismo.

La irracionalidad salarial ha sido la tónica en el sector público. Por una parte, en el período 1970-1996, los salarios de los trabajadores públicos quedaron rezagados con respecto a los del privado (Gráfico 3.4). Mientras en 1970 los salarios en éste se encontraban por debajo del promedio en el público, en 1996 ocurría prácticamente lo

⁸ Banco Mundial (1997)

Gráfico 3.4
Remuneraciones sectoriales
y del sector público



Fuente: IGSS.

inverso: el promedio de los salarios públicos del sector era excedido por todos los del privado, excepto en la rama de la construcción y la agricultura. El resultado ha sido una fuga del personal capacitado hacia el sector privado, en detrimento de la eficiencia de la gestión gubernamental.

Por otra parte, la disposición de evaluar anualmente el desempeño de los empleados no se ha cumplido, por lo que se carece de una base sólida para recomendar ascensos e incrementos salariales que contribuyan a aumentar la eficiencia. Por el contrario, en la administración pública lo que ha predominado son los incrementos salariales producto de presiones sindicales. Lo anterior ha estimulado la ampliación de la brecha salarial con el sector privado, especialmente en lo que respecta a profesionales y ejecutivos.

Finalmente, debe señalarse que el empleo público se halla fuertemente condicionado por el clientelismo, esto es, por la entrega de plazas que cada partido político gobernante hace a sus correligionarios a lo largo de su gestión, lo cual ha impedido, en gran medida, la existencia de una carrera de servidor público.

3 Las consecuencias de aumentar la brecha entre ingresos y gastos del sector público

Ante la presión para aumentar el gasto y lo problemático de obtener más recursos, existe el peligro de que la brecha entre ambos se haga más honda. Una expansión imprudente del gasto por encima de los recursos disponibles puede desembocar en desequilibrios macroeconómicos indeseables, tales como inflación, crisis cambiarias y de balanza de pagos. Estos efectos dependen de la magnitud del déficit y de la forma en que se financia. Una comparación entre los ingresos y los gastos totales del gobierno permite concluir que en el período 1970-1996 los primeros representaron un promedio del 9.2% del PIB y los segundos alcanzaron 11.1%, lo que generó un déficit de casi el 2%.⁹

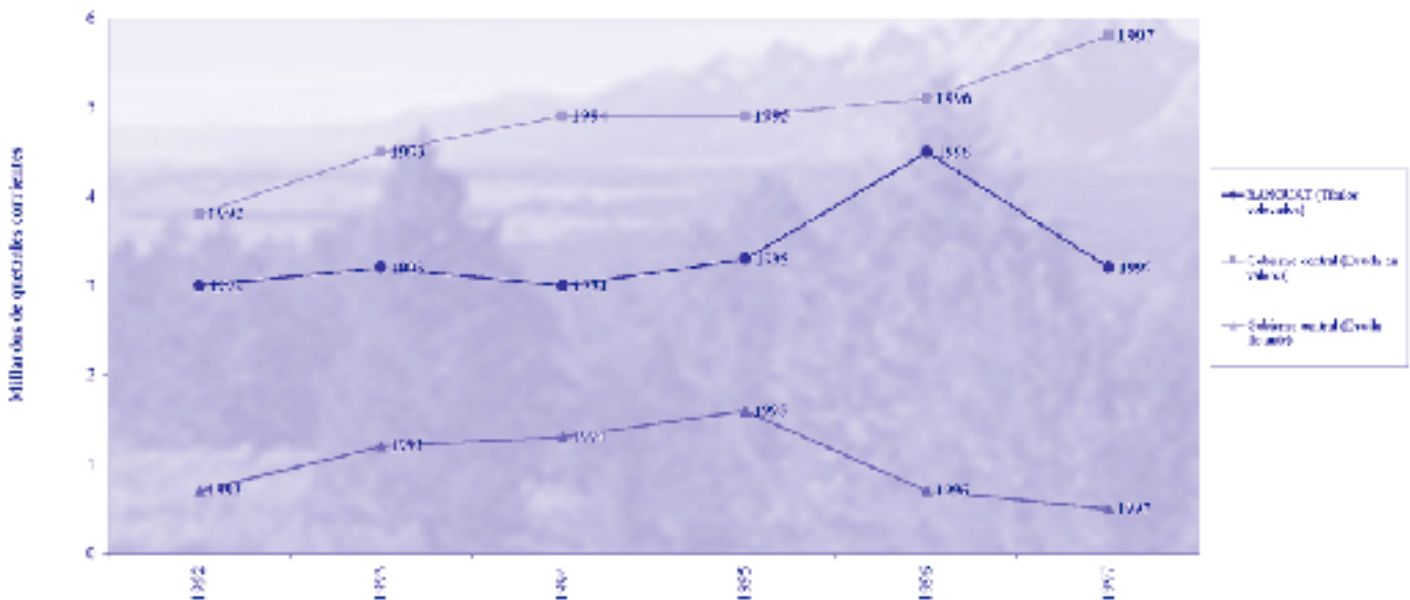
⁹ MINFIN (varios años).

Un déficit de esta magnitud no tendría normalmente mayores consecuencias sobre las tasas de inflación y de interés. Sin embargo, a partir de la liberalización de las tasas de interés en 1990, el déficit fiscal provocó un efecto magnificado sobre éstas debido a dos razones. Primera, se acumuló un saldo creciente de títulos vendidos por el Banco de Guatemala (BANGUAT) con el objeto de absorber el exceso de liquidez generado por un considerable ingreso de capital externo (Gráfico 3.5), con lo cual el MINFIN y el Banco competían por recursos, y estimulaban el aumento del interés. Segundo, en numerosas ocasiones las insuficiencias fiscales, junto a una deficiente programación financiera, daban lugar a que el gobierno tuviera dificultades de caja —parcialmente reflejadas en una deuda flotante de consideración—, lo cual obligaba

a que el MINFIN acudiera a la emisión de bonos en condiciones de extrema debilidad, situación que los agentes financieros aprovechaban para dar crédito a plazos cortos con intereses altos.

Esto se reforzó después de 1994, cuando la falta de recursos no pudo cubrirse con financiamiento del BANGUAT debido a que en ese año se introdujo una reforma constitucional para prohibir esta práctica. En conclusión, la política monetaria —generalmente restrictiva— permitió mantener una tasa de inflación relativamente baja, pero la colocación simultánea de títulos del BANGUAT y del MINFIN resultó en tasas de interés que a fines de 1993 y a mediados de 1996 tuvieron un nivel cercano al 25% y que durante todo el período siempre estuvieron por encima del 20% (Cuadro 3.1).

Gráfico 3.5
Saldos de valores colocados por el BANGUAT y el gobierno central



Fuente: BANGUAT (varios años).

Cuadro 3.1
Déficit fiscal y tasa de interés
(porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Déficit fiscal	2.1	0.0	0.0	1.5	1.4	0.6	0.1	1.0
Tasa de interés (activa)	22.6	22.1	21.2	26.7	20.3	22.2	22.5	16.3
Tasa de inflación	59.8	10.0	14.2	11.6	11.6	8.6	10.9	7.2

Fuente: BANGUAT (varios años).

Este fenómeno comenzó a corregirse parcialmente a partir de la segunda mitad de 1996, cuando el gobierno central cambió la política de endeudamiento interno, y centró su actividad en mejorar las condiciones (plazos más largos y tasas de interés más bajas) en que se colocaban los títulos de deuda. En este proceso fueron decisivos dos cambios de política. Por una parte, la mayor coordinación con el BANGUAT condujo a este a suspender la colocación de nuevos títulos en el mercado interno (el saldo de títulos colocados disminuyó de Q 4.5 millardos en 1996 a Q 3.2 millardos en 1997), con lo cual se redujo la demanda de recursos internos y, por ende, la presión sobre la tasa de interés. Similares consecuencias representó, durante 1997, la colocación de títulos en el exterior por US\$150 millones.

No obstante los logros en reducir las tasas de interés y en alargar los plazos de la deuda interna, el gobierno padece una falta extrema de liquidez. En 1997 78% de los ingresos tributarios debió destinarse al servicio de la deuda interna bonificada (Cuadro 3.2) y otra parte considerable a los pagos de la deuda externa.

Este fenómeno ha adquirido las características de un círculo vicioso: cuando a los recursos tributarios se les resta el servicio de la deuda interna, el gobierno se queda con un mínimo de recursos disponibles, lo cual lo obliga a emitir nuevos títulos para obtener más recursos. Ello de nuevo eleva el saldo de la

deuda interna, aumenta el servicio correspondiente al año siguiente, y vuelve a producir el mismo problema de ausencia de liquidez y de búsqueda de recursos por la vía del endeudamiento.

No obstante la gravedad de este fenómeno, debe reconocerse que la magnitud del servicio de la deuda interna bonificada se redujo en 1997 (77.7%) en comparación con 1996 (96.2%) gracias a la colocación de títulos en condiciones más favorables para el gobierno.¹⁰

C El debate sobre el tema fiscal

1. ¿Debe elevarse el gasto público?

Ya existen compromisos constitucionales y políticos que le dan cierta dirección al gasto público en el futuro. Primero, el destino de por lo menos 21% del Presupuesto General de los Ingresos Ordinarios del Estado se halla fijado en la Constitución o en otras leyes (Recuadro 3.2). Segundo, los Acuerdos de Paz establecen metas que implican aumentos del gasto en salud, educación, seguridad civil, justicia y vivienda (Cuadro 3.3). Las limitadas erogaciones destinadas al desarrollo social (menos del 4% del PIB, comparado con más

¹⁰ BANGUAT.

Cuadro 3.2
Servicio de la deuda interna del Gobierno en 1997
 (Millones de Quetzales)

Período	Servicio				Total Acumulado	Ing. Tribut. Acumulados	Servicio Acum./Ing. Trib. Ac.*
	Intereses	Amortización	Recompras	Total			
Enero	0.0	111.8	310.2	422.0	422.0	753.5	56.0
Febrero	57.1	38.8	852.3	948.2	1 370.2	1 374.6	99.7
Marzo	26.1	85.7	483.1	594.9	1 965.1	2 046.8	96.0
Abril	25.3	30.3	443.5	499.1	2 464.2	2 929.7	84.1
Mayo	23.1	110.7	158.4	292.2	2 756.4	3 870.9	71.2
Junio	17.1	37.7	258.4	313.2	3 069.6	4 660.8	65.9
Julio	46.5	151.6	443.7	641.8	3 711.4	5 541.2	67.0
Agosto	23.2	0.0	453.8	477.0	4 188.4	6 071.7	69.0
Septiembre	27.5	0.0	274.0	301.5	4 489.9	6 671.1	67.3
Octubre	62.2	0.0	1 265.7	1 327.9	5 817.8	7 699.1	75.6
Noviembre	48.1	94.0	375.0	517.1	6 334.9	8 455.3	74.9
Diciembre	260.9	37.7	921.1	1 219.7	7 554.6	9 726.8	77.7

* Se refiere a una relación porcentual.

Las recompras son compras de títulos que no son amortizados directamente sino que pasan a poder del emisor.

Fuente: BANGUAT.

del 10% en la mayor parte de los países latinoamericanos) han constituido una de las razones para la justificación de estos compromisos.

Los Acuerdos de Paz incluyen también compromisos respecto de volúmenes mínimos para otros tipos de gastos. Por ejemplo, un programa de inversiones públicas para el desarrollo rural por Q300 millones anuales deberá ejecutarse en el período 1997-1999; otro, por un monto total de Q200 millones para el período 1997-1999, en cadenas productivas relacionadas con la agricultura, silvicultura y pesca. Y, sin establecer volúmenes de financiamiento, se fija la prioridad de crear un Fondo de Tierras que promueva el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra.

Con base en las metas contenidas en los documentos suscritos, se puede estimar (Gráfico 3.6 o Cuadro 3.4) que entre 1997 y el año 2000 cerca de dos tercios de la recaudación esperada (6% del PIB) se emplearán para financiar gastos en las magnitudes previstas en los Acuerdos de Paz. Esta proporción se reduciría a poco menos de la mitad hacia el año 2000, si se alcanza una carga tributaria del 12% del PIB.

Si a lo anterior se agregan los compromisos constitucionales, y la porción del IVA preasignada a municipalidades y consejos de desarrollo,¹¹ en 1999 el gasto público ya comprometido equivaldrá a cerca de 10% del PIB.¹² Aun cuando existan otros ingresos no tributarios (transferencias desde otras

¹¹ Se excluyen los recursos preasignados a los Fondos de Desarrollo ya que pueden contabilizarse como parte de los gastos de paz destinados al desarrollo social.

¹² Además, existe una severa restricción para cumplir con estos compromisos debido al alto servicio de la deuda pública interna (véase la sección anterior).

Recuadro 3.2

Los compromisos constitucionales

El destino de por lo menos 21% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado está previsto en diversos artículos de la Constitución Política de la República: artículo 84: 5% para la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); artículo 91: 3% para el fomento y promoción de la educación física y el deporte; artículo 213: 2% para el Organismo Judicial; artículo 257: 10% para las municipalidades; artículo 268: un porcentaje de las partidas del Organismo Judicial debe ir a la Corte de Constitucionalidad; el artículo transitorio 13: 1% para alfabetización. Leyes de menor rango disponen también asignaciones específicas. Por ejemplo, la Ley Electoral, un aporte al Tribunal Supremo Electoral no menor al 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Cuando se elevó la tasa del IVA del 7% al 10%, se estableció que el incremento debía destinarse a las municipalidades, a los Consejos Regionales de Desarrollo y a los Fondos para la Paz. La nueva Ley Forestal señala un aporte del 1% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para el Instituto Nacional de Bosques (INAB).

Fuente: Corte de Constitucionalidad (1996).

Cuadro 3.3

Compromisos de aumentar la carga tributaria y los gastos sociales en el período 1997-2000 establecidos en los Acuerdos de Paz

Concepto	Año Base	Metas mínimas indicativas en %			
	1995	1997	1998	1999	2000
Carga Tributaria	7.6	8.6	10.0	11.4	12.0
Aumento porcentual sobre el monto en Q. Millones del año base.					
Sector Salud	750.4	15.0	25.0	35.0	50.0
Sector Educación	1 411.9	15.0	30.0	40.0	50.0
Seguridad civil	289.1	14.0	30.0	40.0	50.0
Justicia	150.8	12.0	30.0	40.0	50.0

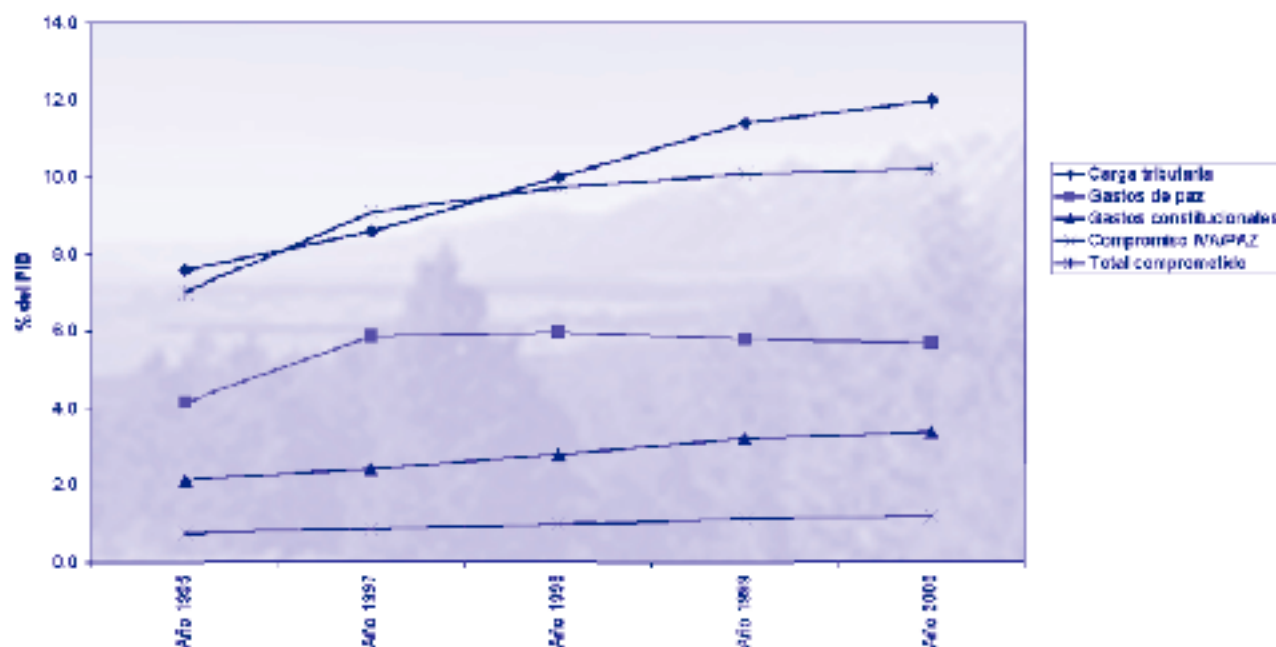
Fuente: Gobierno de Guatemala y URNG (1996).

empresas públicas, cooperación externa, endeudamiento) también debe tomarse en cuenta la existencia de otros gastos contemplados en el presupuesto, lo cual nuevamente apunta a que una carga del 12% del PIB pareciera ser el mínimo requerido para cumplir con el total del gasto en el futuro cercano.

La práctica de asignaciones presupuestarias específicas fijadas de antemano, por razones constitucionales o de otro tipo, ha estado sometida a críticas desde un punto de vista

práctico, pues afecta la discusión del presupuesto en dos sentidos: hace difícil reducir el gasto público y favorece su aumento. Por tanto, la política presupuestaria tiene poco margen de maniobra para atender las circunstancias y las prioridades del momento. Sin embargo, el argumento contrario sostiene que establecer anticipadamente el destino de los recursos incrementados sirve para darle al contribuyente un mensaje directo sobre el uso a que están destinados los impuestos.

Gráfico 3.6
Compromisos fiscales



Fuente: Cálculos propios con base en MINFIN (1997) y el Gobierno de Guatemala y URNG (1996).

Cuadro 3.4
Gasto sectorial proyectado a partir de los Acuerdos de Paz
(millones de quetzales)

Destino	1995	1997	1998	1999	2000
Educación	1 411.9	1 994.4	2 653.5	3 257.1	3 978.2
Salud	750.4	926.5	1 356.4	1 669.9	2 114.5
Defensa	842.8	863.3	949.9	930.2	1 060.4
Seguridad	289.2	515.2	543.6	666.8	814.5
Org. Judicial	150.0	263.2	281.8	346.0	423.2
Vivienda	18.1	52.4	184.3	239.6	287.5
Min. Público	89.8	149.5	168.8	207.3	252.3
Total Gtos.	3 552.2	6 761.5	8 136.3	9 315.9	10 930.6
Impuestos	6 526.9	9 946.2	13 684.2	18 405.7	23 126.5
Gtos./Imptos.	54.4%	68.0%	59.5%	50.6%	47.3%
Gastos/PIB	4.1%	5.8%	5.9%	5.8%	5.7%

Fuente: MINFIN Públicas (1997); Gobierno de Guatemala y URNG (1996)

Otro tema polémico se refiere a posibles tendencias del gasto que pudieran subir aún más los ingresos requeridos por el gobierno a largo plazo. Primero, la necesidad de fortalecer el organismo judicial plantea requisitos de recursos significativamente superiores a los establecidos en los Acuerdos de Paz. Segundo, la eventual sustitución de un sistema de pensiones (de ahorro colectivo) por uno de ahorro individual, significaría que durante varios años el gobierno tendría que cubrir los costos de los jubilados del antiguo sistema sin contar con los recursos (las contribuciones) que este sistema generaba en el pasado. Tercero, la desgravación arancelaria, especialmente a la luz del compromiso de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), implicaría que en el futuro no se contaría con una fuente de entradas que en 1997 representaba alrededor de una quinta parte de todos los ingresos tributarios totales. Finalmente, podrían identificarse otras tendencias menos precisas pero no por ello menos importantes —el creciente proceso de urbanización y la correspondiente necesidad de realizar obras de infraestructura y de prestar servicios urbanos; el deterioro de los recursos renovables, particularmente de la reserva forestal y de los hidrológicos— que requerirán acciones de seguimiento e inversiones para asegurar su desarrollo sostenible.

2 ¿Por qué es difícil aumentar la carga tributaria en Guatemala?

No es fácil aumentar los ingresos del Estado en Guatemala. Existe una larga historia de intentos fallidos de reforma tributaria. Los obstáculos se hallan en la oposición de organizaciones gremiales, en la ausencia de autonomía del Estado frente a estos intereses, en una cultura que le da más valor a la evasión que al cumplimiento de las obligaciones, en

una administración de justicia con dificultades para aplicar sanciones, y en un marco institucional inadecuado que se concreta en una burocracia fiscal débil y una Constitución que reglamenta y limita severamente el poder tributario del Estado.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1985 se inició en la historia tributaria de Guatemala un nuevo capítulo que debilitó la capacidad gubernamental de obtener tributos. Se aprobaron artículos — como el 28, el 41 y el 243—, que erosionaron la posición de las autoridades fiscales y fortalecieron la de los contribuyentes. El 28 señala que para impugnar resoluciones en materia tributaria no se debe exigir al contribuyente el pago previo del impuesto;¹³ el 41 prohíbe la imposición de multas confiscatorias y determina que estas no podrán exceder el valor del impuesto omitido; el 243, al establecer el principio de capacidad de pago, ordena el cumplimiento de este principio, prohíbe los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna.

Existen posiciones distintas acerca de lo que implican estas restricciones. Una las contempla como la defensa de los derechos ciudadanos, por medio de reglas constitucionales claras, ante la posible arbitrariedad del poder estatal. Otra, plantea que con este enfoque se mezcla la defensa de los derechos de propiedad, que deben estar asegurados en la Constitución, con las obligaciones tributarias, que en otros países son un tema separado, vinculado a las responsabilidades ciudadanas.

Las restricciones impuestas por la Constitución han dado lugar a una serie de recursos de inconstitucionalidad en los regímenes de Vinicio Cerezo, Jorge Serrano y Ramiro de León;¹⁴ esto ha impedido que reformas aplicadas en muchas naciones pudieran ser puestas en vigor en Guatemala. En la práctica, esto ha llevado a agregar una nueva etapa al proceso de negociaciones requerido normalmente en el Poder Ejecutivo y el Congreso para aprobar una ley. Ahora, después de la aprobación, es normal que se

¹³ De acuerdo con FLACSO (1997) “En lo relativo al *solvet repet*, como producto de la influencia en el congreso de un pequeño grupo de especialistas en derecho tributario, en el último párrafo del Artículo 28 constitucional, se introdujo una concepción justamente inversa a la concepción latina. Como se sabe, dicha expresión se refiere al principio histórico de que quien tributa, primero paga y después alega. Lo aprobado eliminó este privilegio del Estado.

¹⁴ Anexo 8

hagan impugnaciones de inconstitucionalidad por parte de abogados del sector privado, partidos políticos de oposición u otros sectores. La incertidumbre creada con este recurso no termina de esclarecerse sino hasta meses después, y la sola posibilidad de impugnaciones coloca al gobierno en una posición de rehén frente a los grupos con capacidad de contratar abogados que impugnen el proyecto de ley. Un problema similar se dio en los Estados Unidos hace aproximadamente un siglo, que fue resuelto con una enmienda de la Constitución (Recuadro 3.3).

3 ¿Cómo se elevará la recaudación tributaria?

Las opciones para elevar la carga tributaria son, en principio, amplias. Incluyen el aumento de tasas o de bases de los impuestos

existentes (consumo, ingreso, importaciones, propiedad), el establecimiento de otros nuevos e incremento en la recaudación mediante un fortalecimiento de las sanciones y de la administración tributaria. Estas opciones han sido aprovechadas solo parcialmente en Guatemala. El debate que ha tenido lugar no pareciera haber palpado todo el potencial existente. La necesidad de cubrir gastos que superan 30% del ingreso nacional en otros países ha conducido a cambios administrativos y reformas centrados en cuatro tipos de impuestos: el IVA, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la propiedad y, de importancia cada vez menor, los aranceles (Recuadro 3.4).

La necesidad de fortalecer la administración tributaria ha sido punto de consenso en Guatemala. Así, en los Encuentros para la Actualización (1997b) hubo acuerdo en que convenía vincular el objetivo de fortalecer la recaudación tributaria con una mayor eficiencia en el cobro, la fiscalización

Recuadro 3.3

La inconstitucionalidad del impuesto sobre la renta hace 100 años

Hacia fines del siglo XIX, en los Estados Unidos, un fuerte movimiento popular percibía la imposición de aranceles en 1890 como una medida dirigida a proteger a los grandes empresarios y exigía impuestos redistributivos. Luego de su victoria electoral en 1892, los demócratas aprobaron la imposición de un impuesto progresivo sobre la renta. Sin embargo, los oponentes a esta legislación invocaron la Constitución y lograron que la Corte Suprema la declarara inconstitucional. El argumento jurídico al cual acudieron partía de que el nuevo impuesto, que sería cobrado a cualquiera con un ingreso superior a los US\$4 000, era contrario al precepto constitucional de acuerdo con el cual los impuestos directos debían prorratearse entre los estados según su población. Esta disposición había sido establecida para evitar que los estados del sur pudieran ser afectados por impuestos especiales, aplicables a sus esclavos (o tierras), que no pudieron ser aplicados a los estados del Norte. El argumento político utilizado contra el nuevo impuesto era que representaba un asalto contra el capital y que estimularía la guerra entre ricos y pobres.

No fue sino hasta después de 1911 que el presidente republicano William Taft impulsó —presionado por su propio partido, pero con la vana esperanza de que fuera derrotada— una propuesta de reforma constitucional para permitirle al Congreso introducir el impuesto sobre la renta. La mayor autonomía de los diputados del Congreso, fortalecida por nuevas reglas establecidas en 1911, permitió que esta iniciativa fuera aprobada y luego ratificada por una mayoría calificada de estados. Esta reforma de la Constitución, conocida como la enmienda 16, permitió que el Congreso tuviera el poder de establecer impuestos que provinieran de cualquier fuente y sin estar sujetos a ningún prorrateo en la población. Meses después se estableció el impuesto sobre la renta de las personas y de las empresas.

Fuente: Steinmo (1993) y Schwartz (1993).

Las tendencias internacionales en el plano tributario

Aunque los procesos de desregulación y de privatización han reducido la participación directa del Estado en la economía, esto no ha venido acompañado de una reducción del gasto público. Para financiar estos gastos han acudido a reformas para mejorar la recaudación, ampliar su base y modificar las tasas tributarias. Algunas de las tendencias recientes en el plano internacional se explican a continuación.

El IVA es la innovación fiscal que se extendió a muchos países en las últimas décadas; sustituyó a impuestos con carácter de cascada —como el impuesto al timbre y papel sellado en el caso de Guatemala—, que solo estimulaban la integración vertical de las empresas y volvían dificultosa la recaudación por la multiplicidad de bases y tasas tributarias. Las ventajas del IVA radican en que: a) aun cuando se evada en la última etapa, algo se logra recaudar en las etapas anteriores; b) si en una etapa previa fue evadido, la siguiente lo cubre pues no contará con facturas para solicitar el crédito fiscal; c) se crea un interés voluntario por cumplir, pues se tiene opción al crédito fiscal; d) es neutral entre productos domésticos e importados y permite que se eximan las exportaciones para evitar un sesgo antiexportador. Otros impuestos específicos sobre el consumo —cigarrillos, licores, combustibles— siguen no solo por motivos tributarios, sino también para desestimular su consumo por razones de salud o ambientales.

En varios países se ha simplificado el impuesto sobre ingresos, al reducirse su alta progresividad. En el caso de las personas, dicha simplificación incluye: a) reducción sustancial del número de bandas tributarias, b) reducción de la tasa marginal máxima y aumento de la cifra mínima debajo de la cual no se es afecto al impuesto, c) uso de métodos presuntos para actividades difíciles de gravar —e.g. profesionales, agricultores—, d) reducción de las deducciones, e) inclusión de los beneficios al margen —e.g. casas o vehículos para los gerentes—, f) aumento de las retenciones sobre salarios, pago de intereses, de dividendos y a proveedores del Estado. En el caso del impuesto sobre ingresos a las empresas, la simplificación ha contemplado: a) reducción de las deducciones, b) unificación de la tasa con el fin de evitar el quiebre empresarial artificial, c) equiparación de la tasa máxima personal con la tasa única a las empresas para evitar movimientos discrecionales de uno a otro rubro, y d) establecimiento de un impuesto mínimo a las empresas. Las reformas al impuesto sobre ingresos han perseguido, principalmente, su eficiencia más que la equidad vertical; sin embargo, como por definición recae en los deciles más altos de la población, cualquier mejora de su recaudación incide positivamente en esa equidad.

Los impuestos sobre la propiedad o la riqueza continúan representando una porción pequeña de la recaudación total. Sin embargo, la globalización y la creciente movilidad de personas y capitales han dado lugar a un aumento de la importancia del impuesto sobre la tierra o propiedad inmueble, debido a que su inmovilidad permite gravarla más fácilmente que al capital o al trabajo. Además, el impuesto sobre la propiedad puede llegar a representar una fuente de entradas considerable para las municipalidades. Lo hecho en este sentido en varios países ha sido mejorar los catastros y su administración.

Los incentivos fiscales tienden a perder importancia. Surgieron como estímulos para cualquier actividad de inversión nueva o promisoría y como una necesidad para corregir fallas del mercado. Con el tiempo, sin embargo, se convirtieron en privilegios que no eran el resultado de una estrategia racional. Su gradual supresión se explica por la dificultad que introducen en la administración tributaria al facilitar la evasión, pues las empresas trasladan sus utilidades gravables a empresas que se encuentran exentas del pago del impuesto.

Los países han procedido a profundas reformas comerciales: a) reducción (e.g. cuotas), reemplazo por su equivalente arancelario o supresión de las barreras no arancelarias; b) baja de los aranceles promedios; c) reducción de la dispersión arancelaria, y d) eliminación de los impuestos a las exportaciones. La tendencia general es hacia la pérdida de importancia de los aranceles en la recaudación de los países, y su sustitución por impuestos domésticos. Sin embargo, en el proceso de reforma comercial puede que la recaudación no disminuya en el corto plazo debido a la arancelización de las barreras no arancelarias, al retorno al comercio normal de productos que, ante las tasas tan elevadas, eran objeto de contrabando y a la depreciación del tipo de cambio que habitualmente acompaña a las reformas comerciales.

Las reformas administrativas han sido un componente importante de las reformas tributarias de varios países. Estos avances administrativos han incluido: a) reducción del rezago de la recaudación; b) la tendencia a indexar los

Continúa en la siguiente página

pagos tributarios y a aumentar los intereses; c) se ha facultado a las autoridades para que clausuren negocios en forma temporal; d) la realización de auditorías con mayor frecuencia y con especial énfasis en grandes contribuyentes; e) se ha recurrido a las retenciones; f) la computarización del sistema tributario; g) la entrega de un número tributario único a cada contribuyente; h) el enlistado de bancos como establecimientos receptores de pago; i) el establecimiento de controles cruzados que permiten comparar ingresos, ventas y compras de artículos como automóviles y vivienda.

Fuente: Harberger (1990), Burgess y Stern (1993).

y la reducción de la evasión fiscal; se subrayó, asimismo, que las acciones de política fiscal debían permitir aumentar la tasa anual de crecimiento económico. En otros foros se ha destacado también la necesidad de promover una moral tributaria en la población, de manera que el pago de impuestos sea percibido como una obligación ciudadana, para evitar la iniquidad (entre quienes pagan y quienes no pagan impuestos) que surge de la evasión.

Por otra parte, en la discusión se ha destacado más en la necesidad de ampliar la base de los impuestos (de manera que aumente, en particular, el número de contribuyentes) que la de elevar las tasas correspondientes. En la práctica, algunos cambios de la legislación buscan aumentos en ambas direcciones. Así, las tasas de algunos impuestos (IVA, gasolina, bebidas, propiedad inmueble, uso de aeropuerto) fueron reajustadas en los últimos años, aunque la máxima del ISR se redujo de 30% al 25% en 1997 y los aranceles han bajado gradualmente desde hace una década. La base de varios impuestos también se ha ampliado, principalmente por medio de la eliminación de exoneraciones o privilegios fiscales.

La evolución de la base de los impuestos aplicables a la renta no es tan clara. Aumentó con la eliminación de exenciones y con el establecimiento del ISET, que hasta 1997 se aplicaba a ingresos brutos o a activos netos. Sin embargo, la sustitución del ISET por parte del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias, a partir de 1998, significa que este impuesto sobre ingresos deja de aplicarse a individuos, con lo cual se ha reducido su base. Además, igual efecto produjo el aumento lo que se conoce como el ingreso no

imponible, es decir, el ingreso por encima del cual corresponde pagar el ISR (de Q18 000 a Q36 000)¹⁵.

La reducción de privilegios fiscales se ha convertido, a su vez, en un tema de creciente consenso que ya se ha reflejado en cambios significativos de la legislación. En la década actual se ha observado una tendencia a reducir estos privilegios: el Decreto 59-90 del Congreso de la República, Ley de Supresión de Privilegios Fiscales, eliminó exenciones tributarias establecidas en veinte disposiciones legales. En los Encuentros para la Actualización (1997b) quedó asentado el acuerdo respecto de la conveniencia de revisar las exenciones del ISR, del IVA, derechos arancelarios y otros impuestos. La aprobación, en diciembre de 1997, de la Ley de Supresión de Privilegios, Exenciones, Exoneraciones y Deducciones en Materia Tributaria y Fiscal, fue un paso decisivo en este sentido. Sin embargo, aún prevalecen muchos de ellos.¹⁶

El plazo en que pueda manifestarse una mejor recaudación, como resultado de cambios en la administración tributaria, es motivo de debate. Hay quienes piensan que las experiencias de otros países demuestran que esos cambios producen resultados graduales y a mediano plazo (entre dos y cinco años) en la recaudación.¹⁷ Otros sugieren que, previo al aumento o creación de nuevos impuestos, debieran simplificarse las leyes y reglamentos que los rigen y reestructurarse la administración tributaria. En todo caso, resulta evidente que la administración es un componente esencial del sistema fiscal, en particular para disuadir la evasión de impuestos.

¹⁵ Se argumenta que de lo contrario el ingreso disponible estaría por debajo del costo de la canasta básica vital.

¹⁶ Anexo 8.

¹⁷ FMI (1997).

Por otra parte, no existe consenso acerca del posible “menú” de impuestos que se requeriría para alcanzar las metas de recaudación establecidas por los Acuerdos de Paz. Debido a que los impuestos que han proporcionado más recursos en Guatemala son el IVA, el ISR y el arancel de importación, y este último tiende a desaparecer como resultado de compromisos internacionales, el debate nacional se ha concentrado en la importancia relativa que debieran tener el IVA y el ISR. El intento de establecer un nuevo impuesto sobre inmuebles también dio lugar a una discusión sobre la posibilidad de implementarlo.

La elevación de la tasa del IVA, con el argumento de que no desalienta el ahorro ni la inversión, es punto en la agenda del debate. Unos consideran que el IVA conlleva una naturaleza regresiva: puesto que las personas de menores ingresos ahorran menos, este impuesto sustrae una mayor proporción del ingreso de estas personas que de aquéllas con

más recursos, que ahorran más. Quienes se oponen al aumento del IVA tienden a favorecer un incremento del ISR, pues a través de tasas diferenciales puede cobrarse más a quienes reciben más, lo que produce mayor progresividad. Aquellos que se pronuncian por aumentar el IVA le dan menor importancia al ISR. Algunos, incluso, sugieren eliminarlo, con el argumento que repercute negativamente sobre el ahorro y la formación de capital. En realidad, se trata de un debate complejo que conviene profundizar sobre la base de tener en cuenta tanto criterios de crecimiento (incentivos) como de equidad (Recuadro 3.5).

Conviene considerar otros impuestos, como el que se deriva de la reforma a la Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias. El gobierno impulsó esta reforma para establecer un impuesto mínimo a la renta con base en los ingresos brutos o en los activos netos, que puede descontarse del impuesto sobre la renta que correspondería pagar al año siguiente. Ello es semejante a

Recuadro 3.5

La progresividad o regresividad de los impuestos

En el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria** se convino que uno de los principios que debiera servir como marco del sistema tributario a establecer es que fuera “un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo”, lo cual ha estimulado la discusión acerca de si la estructura tributaria actual es progresiva, proporcional o regresiva. Esta discusión puede ilustrarse con un ejemplo matemático sencillo: supóngase que T es la carga fiscal que soporta una persona y que I sea su ingreso total. Se llama tasa impositiva efectiva al cociente T/I . Si el cociente es igual para todas las personas de todos los niveles de renta, el impuesto es proporcional; si es mayor en el caso de las personas de ingresos altos, es progresivo; si es menor en el caso de las personas de ingresos altos, es regresivo.

Ahora bien, el análisis de la incidencia fiscal y del grado de progresividad del sistema tributario requiere una base muy completa y confiable de datos estadísticos, así como frecuentes y actualizadas encuestas de ingresos y gastos. También es importante un sistema de cuentas nacionales completo y actualizado. En Guatemala, la base de datos es muy precaria, las encuestas de ingresos y gastos solamente cubren la década de 1980 y las cuentas nacionales se han elaborado sobre una base ya muy antigua (1958).

Las discusiones en torno a este tema en Guatemala descansan, por tanto, sobre una base muy pobre. A pesar de estas limitaciones estadísticas, KPMG Peat Marwick y la Universidad de Georgia (1990) estimaron la distribución de la carga tributaria según el tipo de impuesto y los niveles de ingreso de los contribuyentes, y concluyeron que a fines de la década de los 80 el sistema tributario en su conjunto era ligeramente progresivo (es decir, el cociente T/I aumenta a medida que crece el ingreso de los contribuyentes). Por otra parte, el hecho de que los impuestos indirectos predominen en la estructura tributaria es tomado por muchos como un indicador de que el sistema es regresivo, aunque en los Encuentros de Actualización quedó claro que este punto de vista no es compartido por todos. En el acuerdo sobre cronograma para la implementación, verificación y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se convino desarrollar una metodología para evaluar la progresividad del sistema tributario guatemalteco.

gravar la renta, ya que equivale a gravar el activo que genera ingresos. Esto no toma en cuenta los períodos en que efectivamente pueden existir pérdidas, lo cual ha motivado alguna controversia sobre la reforma propuesta, aunque la opción de descontarlo del ISR al año siguiente diluye su impacto.

El Impuesto Único sobre Inmuebles también ha generado una amplia discusión. Según los Acuerdos de Paz, en 1997 debía promoverse un ajuste en la legislación para fijar un impuesto territorial de fácil recaudación municipal. Por una parte, se ha destacado el hecho que se trata de un impuesto directo, con posibilidades de tener un carácter progresivo. Por otra, la inclusión del inmueble, además de la tierra, dentro de la base imponible en los casos urbanos también ha provocado discusión: desde quienes argumentan que introduce cierto grado de arbitrariedad hasta quienes piensan que el impuesto afectará más a los pequeños propietarios que a los grandes. La discusión se ha referido, asimismo, a la capacidad de las municipalidades de recaudar impuestos y al tema de la descentralización fiscal (Recuadro 3.6).

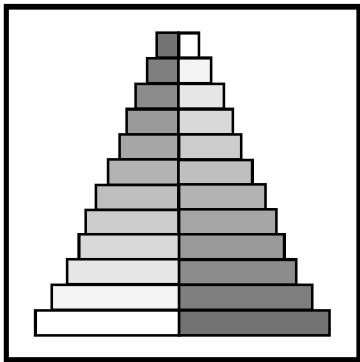
Finalmente, la disminución de la recaudación obtenida de aranceles resulta inevitable. Sin embargo, persisten discrepancias de opinión acerca del ritmo en que debe proceder la desgravación arancelaria y a la diferencia entre las tasas (dispersión) que debieran existir mientras tanto. Por un lado, se alega que una tasa única provocaría menos distorsiones y reduciría las posibilidades de cabildero y de presiones proteccionistas; por otro, se insiste en que ello colocaría en desventaja a los productores guatemaltecos frente a los exportadores centroamericanos, quienes tendrían acceso a insumos importados con aranceles menores. En todo caso, el menú de impuestos que se adopte dependerá de argumentos técnicos, de la lucha política y del grado de urgencia con que la sociedad guatemalteca manifieste su necesidad de aumentar el gasto público en educación, salud, seguridad, aplicación de la justicia y construcción de infraestructura.

Recuadro 3.6

Ventajas y desventajas de la descentralización fiscal

La descentralización fiscal tiene ventajas y desventajas. Entre las primeras destacan las siguientes: a) los servicios provistos responderán mejor a las demandas de las poblaciones locales; b) las autoridades locales se vuelven más responsables ante los votantes que las eligieron (por el contrario, esto disminuye si los ingresos municipales descansan en transferencias del gobierno central); c) las poblaciones locales se encuentran más dispuestas a pagar por los servicios públicos (si bien no existe un precio de los bienes públicos, el impuesto cumple en parte esa función); d) la recaudación puede ser mayor, pues algunos impuestos requieren familiaridad con las poblaciones y economías locales.

Entre las desventajas se señalan: a) podría generarse competencia entre el gobierno central y los gobiernos locales por la misma base tributaria; b) las disparidades regionales en ingreso y riqueza podrían acentuarse, pues las comunidades urbanas y ricas percibirían mayores ingresos (los impuestos sobre recursos naturales también incidirían en una mayor recolección para ciertas regiones o municipios); c) las municipalidades pequeñas incurrirían en un costo administrativo mayor que las más grandes, pues su costo unitario tiende a ser más elevado; d) ciertas municipalidades podrían volverse excesivamente dependientes de una compañía local, lo cual podría volverse crítico en una eventual quiebra.



Los nuevos temas de debate

El uso y abuso de los recursos naturales



No es sino hasta hace pocos años que en Guatemala, como en otros países, comienza a emerger una preocupación por el medio ambiente, por los recursos naturales, por cuantificar y medir las implicaciones de su degradación, y por proponer soluciones para que esa tendencia se detenga. Esto está marcando uno de los principales virajes en el debate nacional y sirve en gran medida para determinar la agenda del país para el siglo XXI.

El cambio de mentalidad era imprescindible. De 1950 al presente, 50% de la cobertura forestal del país se ha perdido; el suelo se encuentra fuertemente degradado de 25% a 35% del territorio nacional; los ríos y

lagos están contaminados; el aire, en zonas como la región metropolitana, provoca enfermedades respiratorias; la biodiversidad de plantas y animales cada día es menor¹. Y así podría continuarse con un listado largo de abusos contra los recursos naturales del país. El presente capítulo explora la relación entre las políticas, incluyendo arreglos institucionales, y ese uso y abuso de los recursos naturales. Se trata de una primera aproximación basada en las estadísticas disponibles que, lamentablemente, presentan las deficiencias de una cobertura limitada y, en especial, de la ausencia de datos recurrentes y actualizados.

A La incidencia de las políticas económicas y de la infraestructura en el sector agropecuario

Las políticas económicas de los últimos años han ejercido efectos contradictorios y cambiantes en el sector agropecuario, lo cual ha condicionado, en buena parte, el desarrollo rural y el uso de los recursos naturales. En el plano cambiario, la relativa estabilidad del valor del quetzal con respecto al dólar, a pesar de una inflación mayor en Guatemala, le ha restado competitividad a los productos de exportación. El sistema tributario no afecta especialmente al sector agropecuario: los impuestos a la exportación fueron eliminados, la desgravación arancelaria ha abaratado la

maquinaria y los insumos agrícolas y al fisco tradicionalmente se le ha dificultado gravar con el impuesto sobre la renta la actividad agropecuaria. En cuanto a la política monetaria, las altas tasas de interés anteriores afectaron a todos los sectores económicos sin excepción. Sin embargo, la agricultura se ha visto perjudicada también por su participación, tradicionalmente menor, en la captación del crédito, lo cual contrasta con los porcentajes que les corresponden a la industria o al comercio. En el caso del pequeño y mediano agricultor, su acceso al crédito es aún más bajo,

¹ Leonard (1987) y Cuadro 4.3.



Cuadro 4.1
**Valor FOB de las exportaciones de los principales
 productos tradicionales del sector agropecuario
 (millones de US\$)**

Producto	1993	1994	1995	1996
Café	276.4	346.0	575.9	477.1
Azúcar	155.8	172.4	245.4	220.4
Banano	102.2	119.5	145.6	162.2
Cardamomo	39.4	42.2	40.7	39.4
Carne	15.3	8.3	4.9	1.8
Total	589.1	688.4	1 012.5	900.9

Fuente: BANGUAT (varios años).

pues el financiamiento bancario se canaliza hacia las grandes fincas². La política de precios ha estimulado al sector agropecuario: en la década de los ochenta, los controles de precios que afectaban a los productos de la canasta básica fueron suprimidos. En cuanto a la política comercial, aranceles elevados protegen a productos agropecuarios como la manzana, el maíz amarillo, el arroz en granza, el arroz procesado, el arroz para insuflar, la harina, el trigo y el pollo³; además, existen otras barreras no arancelarias, como el reforzamiento con vitamina A al azúcar, que les garantiza a los ingenios locales un mercado local cautivo.⁴

El sector agropecuario, entonces, se ha visto afectado en forma muy variable por las políticas económicas de los últimos años. Sí resulta claro que en la actualidad la política económica es bastante neutral con respecto a los diversos sectores: la agricultura no necesariamente se encuentra en una condición privilegiada o discriminada con respecto al comercio o la industria; en los años 90 ya no cabe hablar de una política económica que castigue al sector agrícola.

Esto se evidencia en el comportamiento de las agroexportaciones, las cuales han crecido pese a la apreciación del tipo de cambio real (Cuadros 4.1 y 4.2). Las exportaciones tradicionales —café, azúcar, banano y cardamomo— han contribuido a ese crecimiento a pesar de las fluctuaciones de sus precios; otro tanto ha ocurrido con las llamadas exportaciones no tradicionales, fenómeno de los últimos diez años que ha sido facilitado por la iniciativa de la Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (AGEXPRONT).

Ahora bien, el desarrollo del sector agropecuario no necesariamente implica una mejor conservación de nuestros recursos naturales. El impacto que la política económica ejerce en estos últimos es todavía más complejo que en relación con aquel. Un ejemplo es el tipo de cambio: la devaluación desmesurada del quetzal podría conducir a una explotación irracional de los recursos naturales, ya que los abarataría excesivamente en comparación con los recursos de otros países.

² El impacto de la banca de desarrollo ha sido mínimo. La porción del mercado correspondiente a BANDESA no llegaba sino a 3% del crédito otorgado por la totalidad del sistema bancario (BANGUAT, 1997). Sin embargo, se espera que la transformación de BANDESA en BANRURAL, aprobada en 1997, permita aumentar el volumen crediticio hacia los pequeños y medianos agricultores.

³ En estos casos se tiende a autorizar contingentes arancelarios (cuotas con aranceles inferiores) para satisfacer una porción de la demanda doméstica.

⁴ El hecho que la incorporación de la vitamina A se da durante el proceso de elaboración del azúcar impide simplemente agregarle vitamina A al azúcar importada.

Cuadro 4.2
**Valor FOB de las exportaciones agropecuarias no tradicionales
fuera del área centroamericana
(1993-1996)
(millones US\$)**

Agropecuario	1993	1994	1995	1996
Cacao	0.1	0.1	0.4	0.0
Miel de Purga	7.1	6.7	11.5	17.0
Tabaco en rama y manufac.	40.0	21.8	14.1	21.3
Camarón, pescado y langosta	27.1	31.3	23.2	27.5
Semilla de ajonjolí	17.7	22.9	30.1	31.0
Plantas, semillas y flores	20.3	26.4	31.2	40.4
Borra de algodón	0.2	0.3	0.0	0.0
Miel de abejas	1.1	1.1	0.8	2.3
Aceites esenciales	1.0	1.1	1.4	1.1
Madera en troza	13.0	11.5	8.6	10.3
Caucho natural	15.8	22.7	30.8	43.1
Frutas y sus preparados	25.2	27.7	29.6	44.4
Verduras y Legumbres	35.7	39.2	43.2	72.8
Totales	204.3	212.8	224.9	311.2

Fuente: BANGUAT (varios años).

El crecimiento agropecuario tampoco ha estado asociado necesariamente a condiciones de vida favorables en el área rural. En particular, hay una considerable brecha entre las condiciones sociales en el campo y la ciudad. Existen servicios de educación orientados a la agricultura (Recuadro 4.1), pero ello no es suficiente para eliminar la brecha entre ambos.

El impacto de la escasa y deficiente infraestructura constituye otra cuestión muy relacionada con la incidencia de la política económica en el sector agropecuario, un aspecto que se acentúa dada la macrocefalia de la región metropolitana.

En el caso de la red vial, su reducida cobertura⁵ y escaso mantenimiento hacen

difícil la comercialización de productos, lo que limita el desarrollo rural. Importantes centros de producción agrícola y núcleos fuertes de población campesina carecen incluso de caminos de penetración, en contraste con una política vial que en el pasado privilegió a los grandes agroexportadores⁶. La agricultura se ve igualmente afectada por una deficiente infraestructura portuaria—carencia de equipo moderno, deficiencias administrativas y problemas obrero-patronales— que encarece la exportación de productos y la importación de maquinaria e insumos, lo que le resta competitividad internacional. En el plano de los aeropuertos, el uso por parte de la agroexportación es mínimo⁷.

⁵ En 1996 Guatemala tenía 332 km pavimentados por cada millón de habitantes, con lo cual únicamente superaba a Bolivia (258 km) y a Haití (100 km) (CEPAL, 1996).

⁶ Sin embargo, nuevas inversiones en caminos y carreteras durante 1996 y 1997 han empezado a rehabilitar y a extender la red vial, con lo cual el número de kilómetros pavimentados por cada millón de habitantes ha comenzado a aumentar.

⁷ En 1993 se canalizaron por Aurora 10 100 toneladas de productos agrícolas, lo cual representó 1.2% del total exportado. (AGEXPRONT, 1996).

La educación también es vital en las políticas agrícolas y de recursos naturales

La educación agrícola se proporciona en dos niveles: el medio, a través de las Escuelas de Formación Agrícola a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) y de la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA); y el nivel superior, por la Universidad de San Carlos (USAC) y las universidades privadas. Las primeras se encuentran en Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, y Sololá. Su objetivo es formar recurso humano con cultura productiva agrícola y prepararlo para que ingrese a la ENCA. Esta tiene un mandato constitucional para ser la entidad rectora de la educación agrícola media, con base en el cual ha autorizado otras escuelas en Jutiapa, Quiché, Retalhuleu, San José Pinula, San Marcos y dos en Poptún. La ENCA busca preparar a los estudiantes con una visión autogestionaria y empresarial. En la educación superior, la USAC cuenta con su Facultad de Agronomía, fundada desde 1950, donde se han graduado más de 2 000 profesionales; a partir de la década de los setenta inició cursos intermedios en los centros universitarios regionales. Dos universidades privadas, la del Valle de Guatemala y la Rafael Landívar, han promovido también la enseñanza de la agronomía; la segunda la ha expandido y ha creado curso intermedios al interior del país. La Universidad Rural inició operaciones en 1996. Las maestrías en temas agrícolas son otra fase en la que varias universidades han incursionado.

El consumo de energía eléctrica en la agricultura es bajo⁸ a causa de la aún limitada cobertura rural de la electrificación y a que la agricultura tiende a consumir menos energía que la industria o el comercio. Finalmente, la

telefonía es otro servicio con cobertura escasa⁹, prácticamente inexistente en grandes extensiones de departamentos como San Marcos, Totonicapán, Baja Verapaz y el Quiché.

B Las prácticas en la tenencia y en el mercado de tierras

Las prácticas en la tenencia y en el mercado de tierras no son las mismas a lo largo de todo el país; se encuentran relaciones a veces complejas entre derechos de propiedad mal definidos, ausencia de inversiones y mejoras prediales, y deforestación o erosión del suelo. Una revisión rápida pone de manifiesto grandes contrastes, así como la necesidad de poner en práctica los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, especialmente en relación con el catastro (Recuadro 4.2).

1 El Petén

En El Petén existen restricciones legales que limitan el desarrollo de un mercado formal de tierras; funciona un mercado paralelo de

parcelas, principalmente de aquellos terrenos que cuentan con títulos de propiedad previos a 1973. Por supuesto, cuando existen títulos de propiedad, los precios tienden a ser mayores. En parte, la deforestación ha sido promovida por un mercado de tierras sin títulos bien definidos, pues probar la propiedad ha obligado a introducir “mejoras” (deforestación o limpieza del terreno) o, en otras palabras, a “botar la montaña”.

Las 12 municipalidades de El Petén normalmente alquilan sus ejidos. Estas, sin embargo, no cuentan con información documentada sobre la forma en que se administran, lo cual ha propiciado también un mercado muy activo en el arriendo y subarriendo por parte de los ejidatarios

⁸ 14.3% de las ventas totales de energía. (AGEXPRONT, 1996).

⁹ En 1996 existían alrededor de 25 líneas telefónicas por cada 1 000 habitantes, una de las de menores densidades telefónicas en el mundo. Se estima que más de las tres cuartas partes del total de teléfonos se encuentran concentrados en la ciudad de Guatemala. Se espera que esta situación pueda mejorar con la emisión de una Ley General de Telecomunicaciones, que introdujo la competencia a ese mercado, la privatización de TELGUA y la constitución de un fondo de desarrollo de la telefonía con el fin de subsidiar la expansión del servicio telefónico en el campo y en zonas urbanas de bajos ingresos. (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, 1997).

Recuadro 4.2

Los compromisos de paz

La inexistencia de un registro catastral afecta la tenencia y el mercado de tierras. En abril de 1997, el gobierno creó la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, con la responsabilidad de definir el marco jurídico e institucional relacionado con los compromisos que en materia de tierra se derivaban de los Acuerdos de Paz. La estrategia de esta Comisión consta de siete componentes: el registro y catastro, el fondo de tierras, la resolución de conflictos, el programa de inversiones rurales, el sistema de información geográfica, la administración del impuesto único sobre inmuebles y las inversiones productivas agropecuarias. Para la realización del catastro, el gobierno cuenta ya con recursos provenientes de la Unión Europea, del Banco Mundial, Suecia, Holanda y Alemania; se estima que su terminación puede llevar más de diez años. Este proceso comenzará con proyectos piloto en El Petén y Sacatepéquez, y en municipios de las Verapaces y Zacapa. Aparte del Registro, otras instituciones cuentan con catastros parciales: el Instituto Geográfico Militar (IGM), que entre 1966 y 1982 había catastrado en torno a 10 000 km²; la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI), que inició su trabajo en 1970, sin lograr avanzar mayormente sobre lo ya logrado por el IGM; el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), que tiene catastros de la franja transversal del norte y la Oficina de Control de Reservas de la Nación (OCREN), que ha desarrollado catastros en las áreas de reserva de la nación.

Fuente: Gobierno de Guatemala, 1994.

municipales, fenómeno similar al que se da con los colonos.

2 La Franja Transversal del Norte¹⁰

La franja transversal del norte fue abierta en la década de los setenta. La tenencia de la tierra en esa zona ha sufrido cambios de consideración desde entonces: se inauguraron caminos, la producción ganadera se expandió, hubo descubrimientos de petróleo y níquel, y fue construida la hidroeléctrica de Chixoy-Pueblo Viejo. En 1970 la tierra, según el INTA, se distribuía de la siguiente forma: 70% del Estado, 25% de propiedad privada y 5% comunal. Ocho años más tarde, apenas 9.3% permanecía en manos estatales. Más de 500 000 hectáreas habían sido adjudicadas bajo diferentes formas de tenencia colectivas o individuales. El 30% restante ya pertenecía a cerca de 300 grandes propietarios privados. En la década de los ochenta la expansión de la

franja transversal del norte se detuvo a raíz del conflicto bélico. En la actualidad, la estabilidad política y el reasentamiento de los retornados ha empujado los precios hacia el alza. Al igual que en El Petén, la migración de campesinos pobres —inicialmente promovida por el gobierno y ahora espontánea— amenaza los ecosistemas, pues conlleva una intensa deforestación.

3 El Altiplano Occidental¹¹

El altiplano se caracteriza por el minifundismo. De acuerdo con el último Censo Agropecuario, cerca del 40% de las fincas del país se concentraba en esa región. El 95% (240 000 unidades) tenía una extensión menor a las siete hectáreas, mientras que casi la mitad no llegaba ni a 0.7 ha¹². Alrededor de 80% de los campesinos consideraba su tierra como propia. Sin embargo, esa cifra comprendía no solo títulos de propiedad registrados, sino también otros no registrados,

¹⁰ Carrera (1997). Cubre parte de la región Norte (que incluye a Alta Verapaz y Baja Verapaz) y del Nor-Occidente (que incluye al Quiché y Huehuetenango).

¹¹ La región de Occidente incluye los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Retalhuleu y Suchitepéquez.

¹² INE (1979).



declaraciones municipales y documentos privados de varios tipos. Pese a esto, los agricultores tienden a sentir seguridad sobre sus predios, principalmente porque no creen que se produzca el desahucio. Esa falta de derechos formales tampoco ha sido obstáculo para la inversión ni para que se efectúen mejoras prediales, aunque ciertamente desalienta la solicitud de créditos, pues estos requieren títulos de propiedad.

4 La Costa Sur¹³

En la Costa Sur y el Oriente del país la información es más escasa. La Costa quizá sea la región con mayor porcentaje de títulos de propiedad legales. Su mercado de tierras es

muy activo, así como el de los arrendamientos. Esto obedece a la demanda de grandes extensiones de tierra para el cultivo de productos de exportación como la caña de azúcar, el café, el hule y otros. Existen, además, parcelamientos entregados por el Estado a campesinos que mayoritariamente producen granos básicos.

5. El Oriente¹⁴

El Oriente se asemeja al altiplano en que muchos predios no cuentan con títulos de propiedad. También hay tierras municipales no plenamente delimitadas y tierras comunales en Jalapa, Jutiapa y Chiquimula.

C La expansión de la colonización y la presión sobre las tierras comunales

La colonización se remonta a los tiempos de la corona española. En Guatemala, en los últimos 40 años, se ha recurrido al reparto de tierras baldías para aumentar el número de propietarios y aliviar la pobreza. La colonización guarda una relación estrecha con el proceso seguido en El Petén con el Instituto de Fomento y Desarrollo de El Petén (FYDEP) y con la Ley de Transformación Agraria, emitida en 1962, y que creó el INTA. Entre 1954 y 1985, el INTA entregó tierras con una extensión de 792 540 ha a 107 728 campesinos y sus familias¹⁵, a los cuales hay que añadir los campesinos beneficiados con los programas del FYDEP.

Las implicaciones para El Petén han sido inmensas. Las concesiones de tierra han resultado de la desmembración de dos grandes fincas nacionales. Inicialmente, todas las parcelas desmembradas eran de 45 ha pero, con el paso del tiempo, se han otorgado parcelas mayores, de hasta 450 ha¹⁶. Lo anterior ha contribuido a que El Petén pierda

en los últimos años un promedio de 50 000 a 60 000 ha¹⁷ anuales de bosques tropicales de baja altitud, equivalente a entre el 60 y 70% de la tasa nacional de deforestación, estimada en más de 82 000 por año.¹⁸ Ello ha provocado negativas secuelas en la cubierta vegetal y en la disminución de la fertilidad del ecosistema petenero.

Las tierras comunales tienen un origen aún más remoto. En los siete departamentos del altiplano existen alrededor de 100 bosques comunales documentados, con una extensión total de cerca de 114 000 ha¹⁹. También existen tierras comunales en los departamentos del oriente, Chiquimula, Jalapa y Zacapa, y en algunos de la costa sur. En El Petén, cada una de las doce municipalidades tiene jurisdicción sobre su ejido, el cual generalmente se alquila a los residentes. El área de los ejidos llega a las 137 525 ha y el número de ejidatarios a 5 820²⁰. En la franja transversal del norte muchos de los ejidos municipales han sido privatizados, como en el caso de Chisec, Alta

¹³ La Costa Sur incluye a Escuintla y parte de algunos departamentos del Sur-Occidente (Quetzaltenango, Retalhuleu y Suchitepéquez) y del Sur-Oriente (Santa Rosa).

¹⁴ La región de Oriente incluye los departamentos de Santa Rosa, Jutiapa, Jalapa, El Progreso, Zacapa, Chiquimula e Izabal.

¹⁵ Anzueto (1996).

¹⁶ BANGUAT (1981).

¹⁷ CONAMA (1995a).

¹⁸ FAO (1997).

¹⁹ Elías (1997).

²⁰ Cabrera (1994).

Verapaz, inicialmente dividido en cinco comunidades y luego parcelado con títulos individuales otorgados por el INTA.

Las tierras comunales sufren una fuerte presión, tanto a lo interno como a lo externo de sus comunidades. Muchos bosques de este tipo soportan una explotación excesiva del recurso forestal y padecen presiones poblacionales. Es frecuente, por ejemplo, que los pastores de ovejas, carpinteros, recolectores de leña y extractores de productos no madereros, compitan por el uso de estas tierras. A eso se suma la concentración de beneficios y privilegios en caciques locales, y

las disputas con propietarios de terrenos vecinos. La ambigüedad de las fronteras, la falta de títulos registrados, las invasiones y las extracciones ilícitas son, por ende, algunos de los principales problemas que confrontan las tierras comunales.

La realidad de las tierras comunales fue recogida por la Constitución Política, la cual estableció su protección. Sin embargo, aún se carece de una ley específica que regule su tenencia. Como resultado, y con la excepción de unas pocas comunidades muy organizadas, esas tierras carecen de reglamentos, normas y sanciones que guíen su uso.

D La agudización de los conflictos por la tierra

El proceso de democratización ha sacado a la luz los conflictos territoriales latentes. Estos se han agudizado, además, debido a una mayor capacidad de expresión por parte de los grupos sociales marginados, al retorno de refugiados y desplazados por el conflicto armado, y a expectativas frustradas de que se solucionaría el secular problema de la tierra.

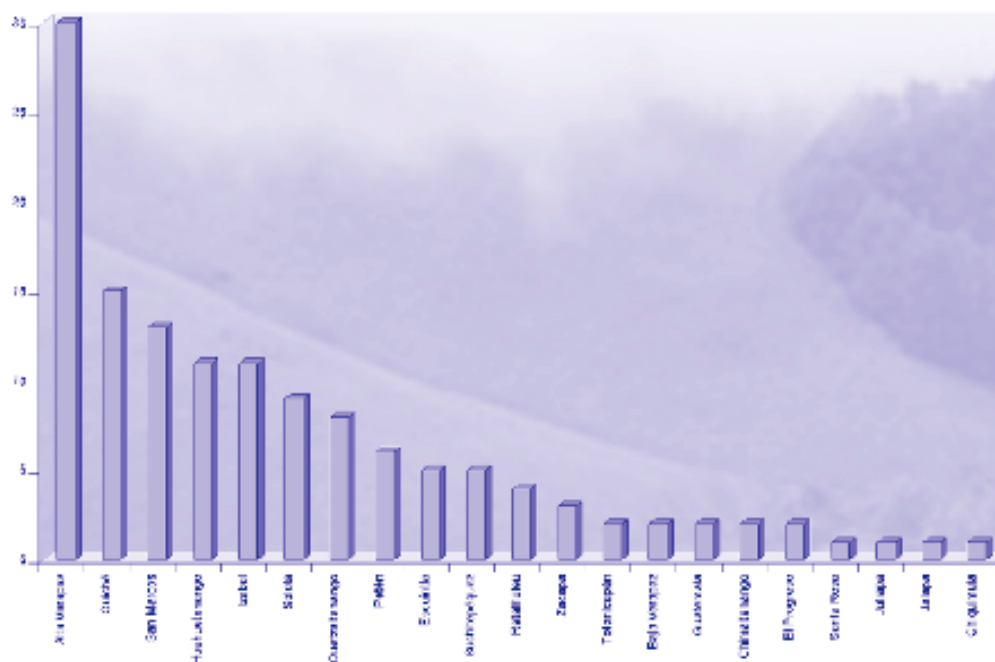
Algunos indicadores muestran la situación conflictiva de la tierra: en 1995, la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) aseguraba dirigir 40 casos de problemas de tierra; según la Unión de Acción Sindical y Popular (UASP), 104 fincas fueron ocupadas a lo largo del país en 1996; el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) afirmaba haber recibido, en ese mismo año, cerca de dos mil denuncias por disputas de tierra, otras mil por problemas limítrofes entre comunidades, y más de setecientas por disputas sobre nacimientos de agua y caminos de acceso²¹. Hasta noviembre de 1997, la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA) — cuya creación es resultado de un compromiso asumido en el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria** — había recibido solicitudes para atender 134 conflictos, la mayoría en Alta Verapaz, Quiché, San Marcos, Huehuetenango e Izabal (Gráfico 4.1).

Los conflictos de tierras en Guatemala responden a múltiples causas. Las más importantes son las siguientes:

- a) Falta de delimitación estricta de linderos, acentuada por la carencia de planos cartográficos.
- b) Posesión de títulos de propiedad, pero con ubicación en otra área geográfica debido a engaños al momento de la operación de compra – venta.
- c) Posesión de tierras que pertenecían a los refugiados que retornan.
- d) Posesión de tierras con alguna forma de autorización por parte del propietario, principalmente en aquellos casos en que las fincas han dejado de ser productivas para sus dueños.
- e) Invasión de fincas privadas por parte de campesinos sin tierra.
- f) Ocupación de baldíos nacionales.
- g) Ocupaciones de ejidos municipales, que tienden a carecer de registros catastrales y se rigen por la costumbre para delimitar sus linderos.
- h) Ocupación de propiedad con documentos privados, que ocurre cuando los propietarios originales han procedido a la venta del terreno sin haber registrado legalmente el traspaso.
- i) Usurpación de baldíos por parte de finqueros, cuando descubren que sus tierras colindan con baldíos municipales o estatales.
- j) Existencia de dos o más títulos de propiedad sobre la misma tierra, originados al crearse nuevos municipios.

²¹ Carrera (1997).

Gráfico 4.1
 Conflicto de Tierras
 (Número de conflictos presentados a CONTIERRA para su resolución,
 a noviembre de 1997)



Fuente: Cálculos propios con base en información de CONTIERRA (1997).

- k) Demanda de tierras por parte de desarraigados, los cuales tienden a exigir la adquisición de fincas a su favor.
- l) Ocupación de fincas por problemas laborales, surgidos por incumplimiento en el pago de los salarios o prestaciones.
- m) Invasión para vivienda, derivada de la migración de campesinos hacia los centros urbanos.

De acuerdo con CONTIERRA, la mayor parte de los conflictos tenían que ver con disputas de derechos, demandas y ocupación y legalización de tierras.

E La profunda deforestación y las políticas para contenerla

El vocablo Guatemala proviene de la voz nahuatl *guauhtemallan*, o tierra de árboles. Irónicamente, sin embargo, ha habido una deforestación continua en las últimas décadas. Se estima que si bien los bosques aún cubren cerca de 37 500 km², equivalente a 34% de la extensión total del país, ya se redujeron 50% con respecto a la cobertura existente en 1950.²²

La deforestación ha afectado a los bosques latifoliados y en mayor medida a los de coníferas,²³ con un promedio de cerca del 1% anual de deforestación.²⁴ Todas estas cifras verdades, sin embargo, están muy lejos de ser exactas, e incluso puede que sean más graves, ya que se dan fuertes discrepancias en las estimaciones de la cobertura forestal y de la

²² Las regiones con mayor cobertura forestal son el Petén, con un 50%, 9% en la región de las Verapaces y el 17% en el resto de departamentos que integran la franja transversal del norte. La cobertura boscosa en estas regiones representan el 84% de la cobertura boscosa nacional. Las regiones con mejor cobertura forestal son El Petén con 60% y las Verapaces con 47%. (Gálvez, 1997).

²³ Guatemala tiene un gran volumen de madera en pie de bosque latifoliado debido a las grandes extensiones que aún existen en El Petén e Izabal. Sin embargo, la preocupación mayor reside en la deforestación de coníferas en vista de que internacionalmente se juzga a Guatemala como un lugar caracterizado por la de diversidad de esas plantas (Veblen, 1987).

²⁴ Escobar y Rodríguez (1989).

Cuadro 4.3
**Cobertura boscosa en Guatemala
(1950-1997)**

Año	% cobertura boscosa	Km ² de bosque	Fuente
1950	65	70 451	INAFOR, 1977
1970	47	51 000	Leonard, 1987
1977	33	36 100	INAFOR, 1977
1980	42	45 500	Wilkie, 1993
1989	40	43 754	Escobar <i>et al.</i> , 1989
1993	48	52 710	WRI, 1996
1996	34	37 502	PAFG, 1996

tasa de deforestación, lo cual se evidencia en los bruscos altibajos que presentan los Cuadros 4.3 y 4.4.

De poco sirvió la Ley Forestal anterior. La práctica cotidiana era el uso inadecuado de los bosques, la tala ilegal excesiva, la ausencia de medidas apropiadas contra incendios y la explotación intensa de tierras con vocación forestal para fines agrícolas y ganaderos,²⁵ estimulada en parte por políticas crediticias y de inversiones que promovieron el desarrollo del algodón, el ganado y la caña de azúcar desde la década de los 50. El resultado fue la deforestación, la degradación de los suelos y la pérdida de fuentes de agua, de vida silvestre y de diversidad biológica.

La antigua Ley Forestal también fracasó en promover la reforestación del país. Pese a estar en vigor durante varios años, no logró sino una reforestación acumulada de cerca de 17 250 ha a través del programa de incentivos fiscales, el compromiso de recuperar otras 12 000 ha, proyectos de inversión en 5 900 ha y una reforestación voluntaria de 11 150 ha, lo que suma 46 300 ha, cifra poco significativa frente a una tasa de deforestación anual calculada en 90 000 ha.²⁶ Afortunadamente, una nueva Ley Forestal, que abre perspectivas más positivas, fue aprobada en 1996 (Recuadro 4.3).

Cuadro 4.4
**Tasas de deforestación anual para Guatemala
(1977-1997)**

Año	Tasa deforestación anual (km ² /año)	Fuente
1977	637	INAFOR, 1977
1983	600	Leonard, 1987
1989	556	Escobar <i>et al.</i> ,
1990	600-900	PAFG (1991)
1993	900	Wilkie, 1993
1997	900	CONAP, 1997

²⁵ Escobar (1990) estima que 90% de la deforestación se debe a la colonización de nuevas tierras, 8% a los incendios y 2% a los aprovechamientos forestales. Fuentes más recientes calculan que las causas pueden clasificarse de la manera siguiente: agricultura migratoria (78.5%, ganadería extensiva 10%, agricultura comercial 0.5%, talas ilícitas 5%, consumo de leña 3%, plagas y enfermedades 1% e incendios forestales 2% (MAGA, PAFG, INAB, 1998). Estas causas afectan de manera diferente la calidad y la cantidad de cobertura forestal.

²⁶ PAFG (1996).

La nueva Ley Forestal

La nueva Ley Forestal estableció que los bosques privados o concesionados debían enmarcarse dentro del Plan de Manejo Forestal, cuya aprobación corresponde al Instituto Nacional de Bosques (INAB), nuevo ente generado por la misma Ley. En los terrenos privados la explotación es libre pero requiere de una licencia previa; en los estatales se señala que en las áreas con bosque el concesionario debe proceder a su manejo sostenible, mientras que en las despojadas de este no cabe sino la reforestación.

Un viraje crucial de la nueva Ley consiste en trasladar el peso de la reforestación a pagos monetarios directos y en suprimir el instrumento antiguo de los incentivos fiscales. Con la antigua Ley, la reforestación solo podía ser llevada a cabo por aquellos que contribuían al fisco a través del impuesto sobre la renta, lo cual reducía su impacto. Ahora, por el contrario, se pueden otorgar pagos monetarios directos a los propietarios dedicados a la plantación forestal o a los concesionarios de bosques naturales. El monto de los incentivos corresponde al 1% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, tendrá una duración de 20 años y se distribuye entre reforestación (80%) y manejo de bosques naturales (20%). Los potenciales beneficiarios deben presentar ante el INAB un Plan de Reforestación o Plan de Manejo, el cual, una vez aprobado, faculta para recibir un pago periódico por parte del Ministerio de Finanzas, que cubre el establecimiento de la plantación y mantenimiento de la misma por un período que no exceda los cinco años por plantación²⁷. Para el caso de manejo de bosques naturales el incentivo cubre un período de 5 años. Adicionalmente, se crea un programa de garantía crediticia para la actividad forestal, por medio del cual podrán respaldarse los créditos que para ese fin el sistema bancario otorgue a pequeños propietarios.

F La erosión continua del suelo

La deforestación ha ejercido un tremendo impacto en los suelos de Guatemala. Hace diez años la tierra erosionada abarcaba entre 25% y 35% del territorio nacional;²⁸ asimismo, según los estimados, anualmente se pierden entre 200 y 300 toneladas/ha en zonas con cubierta forestal y entre 700 y 1 100 en zonas deforestadas.²⁹ La región mejor estudiada en función de uso de suelo y niveles de erosión es la del río Chixoy, donde se calcula una tasa de erosión anual entre 800 y 1 100 toneladas/ha.³⁰

Lo anterior puede ratificarse desde otras dos perspectivas. Por un lado, en el Cuadro 4.5, se compara el área susceptible a erosión en 1981 con la degradada en 1992, lo que permite apreciar que 10% del territorio nacional ya se encuentra en un estado avanzado de degradación, mientras que 85% lo sufre en algún grado. La otra perspectiva se percibe observando el nivel de sedimentos que acarrear algunos ríos del país (Cuadro 4.6),

aunque en ciertos casos —como en el Villalobos y el Motagua— se debe a desechos provenientes de la ciudad capital.

Siete son los departamentos donde la sobreutilización del suelo (tomando en cuenta su vocación más adecuada) rebasa 70%: Baja Verapaz, Chimaltenango, El Progreso, Guatemala, Jutiapa, Santa Rosa y Totonicapán.³¹ En El Petén y Sololá el uso del suelo era óptimo, pero ahora esto ha variado ostensiblemente a causa de la deforestación acelerada. Curiosamente, Jalapa más bien sufre de una subutilización de su suelo.

La sobreutilización responde al desconocimiento de las categorías óptimas del suelo; se olvida que los suelos de Guatemala tienen, en su mayor parte, una vocación forestal. Esto se debe a razones ya abordadas en la sección anterior y en parte a la falta de un verdadero ordenamiento territorial por parte del gobierno y de las municipalidades.

²⁷ El área mínima requerida es de 2 ha.

²⁸ Leonard (1987).

²⁹ CONAMA (1992).

³⁰ Leonard (1987).

³¹ Cuadro 25 Anexo Estadístico.

Cuadro 4.5
Susceptibilidad de los suelos a la erosión y erosión estimada

Clase de erosión	Area susceptible a la erosión (1981) (km ²)	% Territorio degradada (1992) (km ²)	Area	% Territorio
Ligera (0-4%)	34 787	28.8	21 777.8	20
Moderada (4-8%)	4 095	3.8	54 444.5	50
Grande o alta (8-16%)	35 936	33.0	16 333.4	15
Muy grande o muy alta (16-32%)	32 691	30.1	7 622.2	7
Irreversible (32% o más)	-	-	3 266.7	3
Area urbana	-	-	2 177.8	2

Fuente: DIRYA- División de Suelos (1982) y CONAMA (1992).

Cuadro 4.6
Estimaciones de sedimentos que transportan algunos ríos de Guatemala

Nombre de la cuenca	Sedimentos (toneladas/km ² /año)
Río Villalabos	1 170
Río Motagua	889
Río Chixoy	760
Río Samalá	689
Río La Pasión	5
Río San Pedro	2.3

Fuente: Azurdia (1984).

G La construcción de una política de áreas protegidas

Hasta finales de la década de los ochenta, Guatemala careció de una política integrada para la conservación de áreas protegidas. A partir de 1989, sin embargo, con la emisión de la Ley de Areas Protegidas, se comenzó a generar el Sistema Guatemalteco de Areas Protegidas (SIGAP), bajo el que quedan integrados: parques nacionales, biotopos, reservas de la biosfera de uso múltiple y

forestales; monumentos culturales, rutas y vías escénicas; parques marinos, regionales e históricos; refugios de vida silvestre, áreas naturales y recreativas; reservas naturales privadas (Cuadro 4.7). Los avances en esta área demuestran lo fructífero que puede ser la cooperación entre el gobierno y las ONG (Recuadro 4.4).

Recuadro 4.4

La participación de las ONG en la gestión de áreas protegidas

La Reserva de la Biosfera Maya, la mayor área protegida de Guatemala, se encuentra en El Petén y abarca cerca de 20 000 km². Su administración corresponde al Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP); el Instituto de Antropología e Historia (IAH) supervisa y controla el Parque Nacional de Tikal; el Centro de Estudios de Conservación de la USAC (CECON) se responsabiliza de la protección de varios biotopos. Varias ONGs y organizaciones internacionales participan en la administración de la Reserva: CARE en la legalización de la tenencia de la tierra, sistemas agroforestales comunales y educación ambiental; Conservación Internacional en investigación sobre recursos no maderables y manejo forestal comunal; CATIE en manejo diversificado de bosques en concesiones comunales y la generación de investigación forestal; The Nature Conservancy en el apoyo a la administración de áreas núcleo y apoyo al proceso de concesiones forestales comunales. Sin embargo, aún así, subsisten debilidades institucionales: la responsabilidad excede la capacidad del CONAP y se dan ambigüedades legales e institucionales debido a que el dueño legal de la reserva es el INTA.

En 1994, el CONAP aprobó la creación de 11 áreas protegidas y zonas de amortiguamiento en el sur de El Petén, que cubrirían más de 4 300 km² y se encuentran pendientes de su ratificación por el Congreso; la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), por medio de Programa de Conservación de Areas Protegidas del Sur de Petén (PROSELVA), tendría la responsabilidad de suministrar servicios para habitar estas áreas. En la franja transversal del norte, Fundación Solar tiene la concesión de la única reserva de la región, el Parque Nacional Lachúa, cuya extensión es de alrededor de 14 500 ha, pese a que en un inicio su administración le había sido otorgada a DIGEBOS. La Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación (FUNDAECO) posee la concesión y administración del cerro San Gil, en Izabal, reserva de cerca de 47 400 ha, incluida su zona de amortiguamiento y de uso múltiple. En la Sierra de las Minas la responsabilidad recae en Defensores de la Naturaleza.

Cuadro 4.7

Áreas protegidas por ley entre 1987 y 1997 y áreas propuestas

	1986	1996	Propuestas
Número Areas	26	80	216
Area (ha)	91 335	1 925 296	997 244
% país	0.001	17.68	9.16

Fuente: Godoy (1996 y 1988).

Estos casos reflejan cómo se ha incrementado la participación de las ONG en la administración de reservas, con resultados iniciales positivos. Las reservas de Biósfera Maya y Sierra de las Minas abarcan más del 85% de la superficie total protegida.³² En el altiplano occidental se han declarado más de

12 áreas de protección especial, pero ninguna se encuentra en operación. Entre estas destaca la montaña María Tecún, de Totonicapán, punto divisorio reconocido entre los tres declives geográficos del país: el Pacífico, el Caribe y el Golfo de México; también se incluyen otras montañas y conos volcánicos.

³² PAFG (1996) y Soto Mazariegos (1998)

H El desperdicio de los ríos y la inexistencia de una política hídrica

La abundancia de ríos en Guatemala hizo creer que el agua era un recurso natural inacabable y gratuito. Ahora, a las puertas del siglo XXI, el país se percató que los ríos están contaminados, que sus corrientes cada vez fluyen con menos fuerza y que se han ido destruyendo sin haber aprendido a utilizarlos adecuadamente para agua potable, generación de energía o riego. En ausencia de una política hídrica, y de un esfuerzo de la sociedad en su conjunto, continuará su desperdicio y su contaminación, y proliferarán conflictos entre usuarios y comunidades por la captación de ese vital líquido.

Guatemala posee tres vertientes principales: la mayoría de los ríos van a dar

al Pacífico, otros desembocan en el Caribe y unos más llegan hasta el lejano Golfo de México (Cuadro 4.8). La paradoja de esta riqueza hídrica contrasta con la escasa y deficiente provisión de agua potable: entre 6% de hogares en Escuintla y Sacatepéquez y 34% en Alta Verapaz carecen de ella.³³ Sin embargo, hay que tomar estas cifras con cautela, pues es muy posible que sobrestimen la provisión del servicio: contar con acceso al servicio no necesariamente significa siempre recibir agua. Por ejemplo, entre 1992 y 1994 se reportó una pérdida del 42% en el volumen de agua producida.³⁴ La carencia de agua potable se refleja también en la alta incidencia de las enfermedades diarreicas.³⁵

Cuadro 4.8
Principales vertientes, cobertura y caudal promedio

Vertiente	Area total (km ²)	Area de estación (km ²)	Caudal (m ³ /s/año)	Representatividad de la cuenca
Pacífico	24 000	8 235.0	213.25	34.31
Mar Caribe	24 259	22 091.0	413.90	91.06
Golfo de México	49 840	15 694.5	504.70	31.49

Fuente: Cabrera (1994).

Los proyectos de generación hidroeléctrica han avanzado de manera desigual, con largos períodos en los que se les ha descuidado, interrumpidos por años de gran actividad en los que se ha tomado conciencia de su importancia. El país cuenta con seis plantas: la más antigua, la de Palín (1 820 kW), se construyó en el río Michatoya en 1927; las siguientes fueron la del río Los Esclavos (13 500 kW) y la Santa María (6 520 kW) en el río Samalá; la planta Jurún (60 000 kW), cerca del lago de Amatitlán, entró en funciones en 1970; la del río Aguacapa (100 MW) fue inaugurada en 1982, y la mayor de todas, la de Chixoy-Pueblo Viejo (300 MW), comenzó

a funcionar en 1984. Desde entonces, el INDE no ha inaugurado nuevos proyectos, aunque se establecieron dos pequeñas hidroeléctricas privadas (El Capulín y Río Bobos), pertenecientes al Grupo Fabrigas.³⁶

Por otra parte el Plan Maestro de Riego, aprobado en 1992, detectó que de los 2.6 millones de hectáreas con vocación agrícola, la mitad era susceptible de ser regada. En la actualidad, sin embargo, las tierras con acceso a riego no llegan sino a 129 803 ha, la mayor parte de las cuales son fincas privadas de Escuintla donde se cultiva la caña de azúcar. El riego estatal se circunscribe a unos pocos lugares como Jutiapa y Zacapa.³⁷

³³ INE (1997).

³⁴ COPECAS (1995).

³⁵ Sección sobre salud.

³⁶ Cabrera (1994).

³⁷ AGEXPRONT (1996) estima que 110 000 ha (84.7%) corresponden a riego privado, 15 000 ha a riego estatal (11.6%) y 4 500 ha (3.5%) a miniriego.

La dispersión de la política hídrica

Algunos elementos de la política hídrica se encuentran en la Ley Orgánica del INDE, otros en la Ley de Transformación Agraria, y unos más en la Ley de Minería, la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, el Código de Salud, el Código Municipal y el Código Civil.

A ese vacío legal corresponde un vacío institucional: no hay quién se responsabilice por el agua. Algunos ejemplos ilustran esto: el Ministerio de Comunicaciones tiene bajo su responsabilidad al Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología y Hidrología (INSIVUMEH), la entidad que registra los fenómenos meteorológicos vinculados al recurso, y a la vez administra el principal acueducto que surte de agua potable, Xayá-Pixcayá; el Ministerio de Salud, por medio de la Unidad Ejecutora de Planificación de Alcantarillados y Acueductos Rurales (UNEPAR), trabaja en la dotación de agua potable a poblaciones rurales; el Ministerio de Energía y Minas, junto con el INDE, trabaja en el aprovechamiento hidroeléctrico; el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con la Dirección de Límites y Aguas Internacionales y Tratados Limítrofes; a la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) le compete evitar la contaminación del recurso; las municipalidades son las responsables de la dotación de agua y de su saneamiento; y la Secretaría de Recursos Hidráulicos de la Presidencia tiene asignadas otras funciones.

Actualmente no existe una política hídrica, una ley de aguas, que oriente y norme su uso, que persiga su conservación y que afronte su

contaminación. Solo hay normas aisladas y dispersas, como se explica en el Recuadro 4.5.

I Tras la construcción de una política energética

1 Política energética nacional

La estructura de consumo nacional de energía no ha cambiado en los últimos 30 años: 60% se basa en la leña, 28% en hidrocarburos, 7% en la electricidad y 5% en otras fuentes.³⁸ A mediados de la década de 1990 cerca de la mitad de los hogares en el campo no contaban con electrificación y 90% empleaban leña como combustible principal en la cocción de alimentos.³⁹

Guatemala no ha contado con una política energética integral, aunque en el sub-sector electricidad ha habido algunos avances. Así, se ha aprobado una nueva Ley General de Electricidad que tiene como objetivo promover la competencia tanto en la generación como en la transmisión y distribución de electricidad. A raíz de esa ley el Ministerio de Energía y Minas salió más fortalecido y ahora es

responsable de la planeación completa del sector. La Ley contempló también la reestructuración de los otros dos entes con participación del Estado, el INDE y la Empresa de Electrificación de Guatemala, SA (EEGSA), para facilitar su división, en la primera institución, o su privatización, en la segunda. El objetivo final de los cambios legales consiste en ampliar la cobertura eléctrica y mejorar su servicio. Todo esto se espera alcanzar con la introducción de la competencia, con la inyección de nuevos recursos y de tecnología de punta, y con un saneamiento financiero que reduzca las pérdidas estatales.

De no complementarse la nueva Ley con otras políticas, existirían tres retos pendientes. Primero, la privatización debería acompañarse con el estímulo de la competencia, sobre todo en cuanto a la distribución de electricidad se refiere, pues los mercados más dinámicos y de mayor consumo ya están conectados y

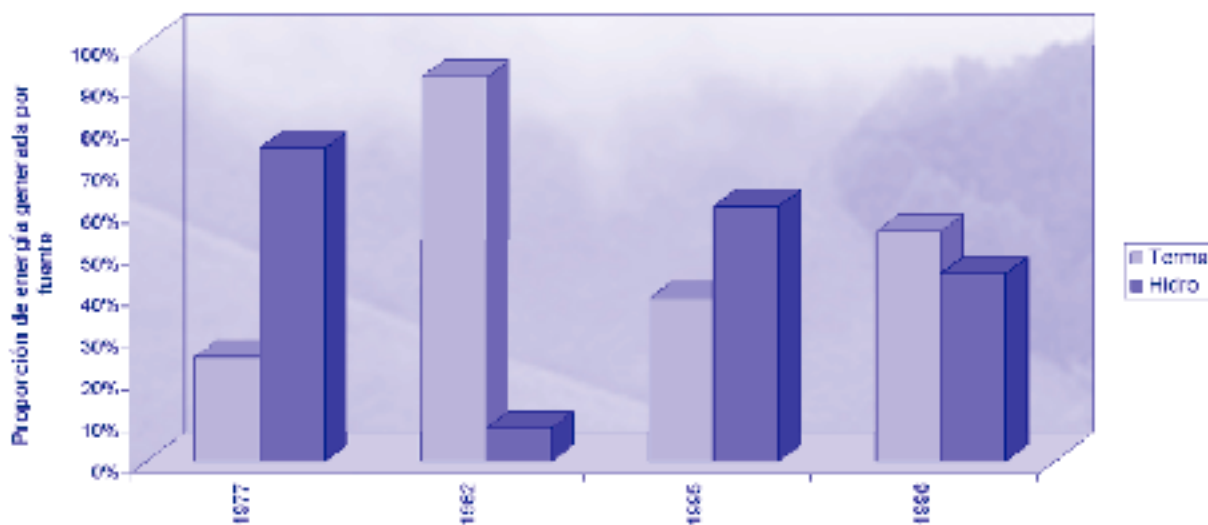
³⁸ PAFG (1991).

³⁹ CONAMA (1995a).

servidos por EEGSA. Segundo, una política de electrificación rural debería contemplar el acceso al crédito o a subsidios para inversiones en las comunidades más pobres, ya que de lo contrario no es posible garantizar las conexiones rurales; resulta dudoso que se pueda conectar a todos los usuarios por medio de la atracción de capitales privados, sin incentivos especiales o subsidios (para la demanda, es decir, canalizados a los usuarios para que estos puedan pagar el servicio). Tercero, la división del INDE en tres empresas (generación, transmisión y distribución), debería complementarse con un impulso explícito de la electrificación en el campo, puesto que la simple separación de entidades no la garantiza.

Por otra parte, el nuevo marco de la Ley General de Electricidad no favorece el aprovechamiento energético de los recursos naturales renovables, ya que el mercado mayorista y, en particular, la oferta y demanda en el corto plazo,⁴⁰ favorece la generación térmica, lo cual marcha a contrapelo del potencial de recursos naturales renovables, especialmente de recursos hídricos (Cuadro 4.9), cuya explotación depende de inversiones con perspectivas de largo plazo. El Gráfico 4.2 muestra cómo mientras hace 20 años las fuentes hidroeléctricas superaban con creces a las térmicas, esta relación se había invertido en 1996, cuando la participación de las primeras fue de 46% y la de las segundas del 54%.

Gráfico 4.2
Proporción de energía generada por fuentes termales e hidroeléctricas (1977-1996)



Fuente: INDE (1997)

Cuadro 4.9

Fuentes alternativas de energía y su potencial generador

Fuente	MW
Viento	100
Geotérmico	200
Hidroeléctrico	4 000
Biofísico	150
Solar fotovoltaico	5
Total	4 455

Fuente: Azurdía (1996).

⁴⁰ Conocido como el "spot-market".



2 El petróleo

La exploración y explotación petrolera es una faceta de la política energética que cada vez cobra más importancia. Pese a que Guatemala cuenta con reservas estimadas de casi 3 000 millones de barriles, en agosto de 1997 producía 24 500 barriles diarios.⁴¹ El gobierno se ha propuesto elevar el volumen a 40 000 en 1998 y a 50 000 en 1999, con lo que el país llegaría a un nivel equivalente al de la autosuficiencia petrolera, pues el consumo actual estimado fluctúa alrededor de los 42 000

barriles diarios.⁴² Para alcanzar estas metas se convocaron a licitación para la exploración y explotación más de diez nuevas zonas, sujetas a la aprobación de CONAMA.

Esa licitación implica posibilidades de conflicto entre la política petrolera y la ambiental, especialmente por el traslape entre áreas concesionadas y el núcleo de las protegidas. Con las nuevas concesiones amplias partes de El Petén y de la Franja Transversal del Norte han pasado a ser regiones de exploración y explotación.

J El turismo puede potenciar la conservación de los recursos naturales

Guatemala cuenta con ventajas competitivas en la industria del turismo: su paisaje, su historia, su cultura. Esto permite que, pese a su extensión reducida, pueda ofrecer opciones variadas al turista. A finales de la década de los setenta había logrado altos niveles de turismo receptivo; existía la posibilidad de que, una vez entrados los años ochenta, el turismo se convertiría en la principal actividad generadora de divisas. Entre 1978 y 1984, sin embargo, se produjo la etapa más aguda de violencia y de conflicto armado. El turismo se desplomó. No es sino hasta la década de los 90 cuando vuelve a surgir como una industria que puede llegar a significar un fuerte dinamismo en el siglo XXI.⁴³

El turismo se ubica en el interior del país, donde cuenta con fuertes polos de atracción: Tikal, Antigua Guatemala, Atitlán, Chichicastenango y Río Dulce, quizás los más relevantes. En este sentido, se debe señalar que tiene la ventaja de promover la descentralización económica en forma automática y generalmente con mayor celeridad que cualquier política de fomento a la descentralización industrial. Al contribuir a la generación masiva de empleos, tanto en forma directa (hoteles, agencias de viajes), como indirecta (actividades como restaurantes

y taxis que no dependen exclusivamente del turismo), favorece también un patrón de crecimiento equitativo.

Sin embargo, conviene matizar lo anterior. Un turismo masivo, sin preocupación por la capacidad de carga de los ecosistemas, podría acarrear consecuencias desastrosas para el país. Por el contrario, un turismo receptivo — en particular el ecoturismo—, acompañado por medidas acordes con la protección del ambiente, puede llegar a convertirse en un aliado poderoso de la conservación de los recursos naturales.

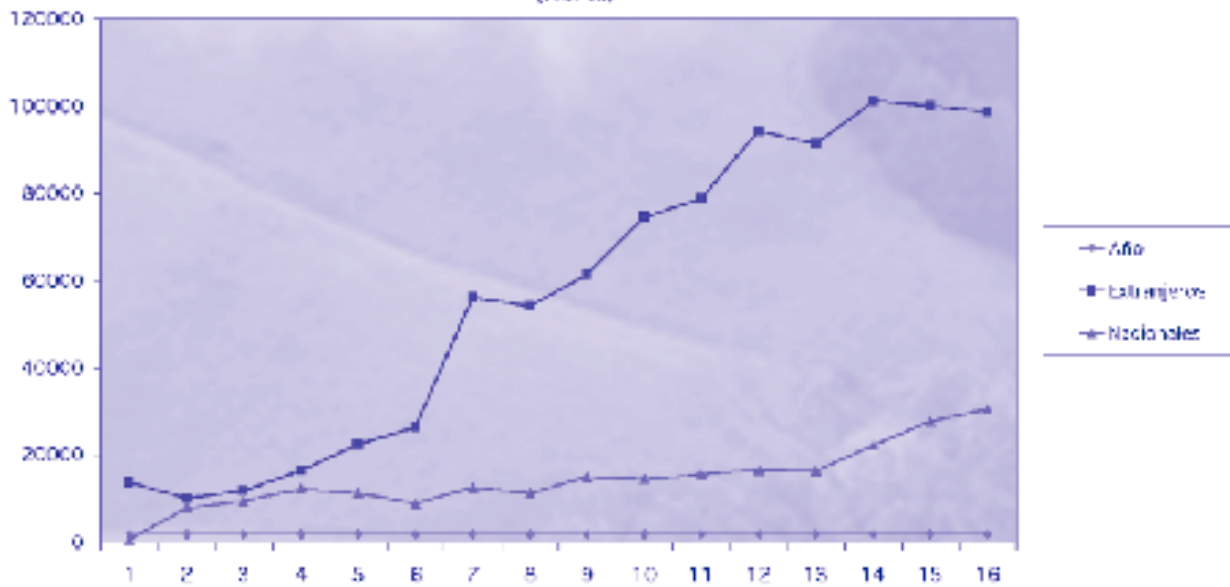
En torno al ecoturismo, las estadísticas disponibles sugieren que constituye una posibilidad real. En el Parque Nacional Tikal (Gráfico 4.3) se registra un aumento continuo de visitantes. Lo mismo evidencian los datos disponibles sobre los visitantes a la reserva de la biosfera de la Sierra de las Minas (Cuadro 4.10), a los biotopos del Quetzal y de Chocón Machacas, y al cerro Cahuí. Por ello no es de extrañar que la Ley de Áreas Protegidas regule la coordinación entre el CONAP, el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) y el IAH para optimizar el manejo de las áreas protegidas vinculadas al turismo.

⁴¹ SEGEPLAN (1997).

⁴² SEGEPLAN (1997).

⁴³ Favorable para el turismo es la firma de la paz, contrarrestado, sin embargo, por la delincuencia común.

Gráfica 4.2
 Recursos Naturales Turistas extranjeros y nacionales
 que ingresaron al parque Nacional Itz'at
 (1981-2000)



Fuente: INGUAT 1997.

Cuadro 4.10
**Ingreso estimado de visitantes a la Reserva de
 Biosfera Sierra de las Minas
 (1990-1996)**

Año	Lugar			Número total de visitantes
	Albores	Chilasco	Otros	
1990	80	-	-	80
1991	80	-	-	80
1992	80	71	-	151
1993	80	42	200	322
1994	100	109	250	459
1995	100	110	500	710
1996	160	120	600	880
Total	680	452	1 550	2 682

Fuente: Defensores de la Naturaleza 1997.

Cuadro 4.11

Zonas de vida según el sistema Holdridge

Zona de vida	Km ²	% país
Monte espinoso subtropical	928	0.85
Bosque seco tropical	216	0.20
Bosque seco subtropical	3 964	3.64
Bosque húmedo subtropical (templado)	13 320	11.31
Bosque húmedo subtropical (cálido)	27 000	24.8
Bosque muy húmedo subtropical (calido)	40 780	37.45
Bosque muy húmedo subtropical (frío)	2 584	2.37
Bosque pluvial subtropical	1 144	1.05
Bosque muy húmedo tropical	2 636	2.42
Bosque húmedo montano bajo subtropical	9 769	8.97
Bosque muy húmedo montano bajo subtropical	5 512	5.06
Bosque pluvial montano bajo subtropical	908	0.83
Bosque húmedo montano subtropical	88	0.08
Bosque muy húmedo montano subtropical	1 040	0.96

Fuente: de la Cruz 1976.

K La pérdida de biodiversidad

El relieve montañoso de Guatemala le permite tener 14 diferentes zonas de vida (Cuadro 4.11). En Centroamérica, Guatemala tiene la mayor diversidad de anfibios y reptiles, de mamíferos y de peces. Se citan 102 especies de anfibios,⁴⁴ 214 especies de reptiles,⁴⁵ 251 especies de mamíferos,⁴⁶ 220 especies de peces de agua dulce,⁴⁷ y 738 especies de aves (de las cuales 134 son especies migratorias).⁴⁸

Tan rica variedad existe también en las plantas. Guatemala es la región más sureña que tiene especies del norte y la más norteña con especies del sur. Hay 734 especies conocidas de orquídeas,⁴⁹ 550 de árboles latifoliados, 519 de musgos, 110 de helechos, 124 de Bromelias, 157 de Melastomaceae, 184 de Cyperaceae, 76 de Bignoniaceae⁵⁰ y 17 de coníferas.⁵¹

La biodiversidad nacional se encuentra salvaguardada por el sistema nacional de áreas protegidas. Desde 1986, el número de áreas

que cuentan con protección legal ha aumentado significativamente (véase de nuevo el Cuadro 4.7). De estas, 52% se encuentra como reservas de la biosfera y áreas de uso múltiple y 42% como parques nacionales, reservas biológicas o biotopos.⁵² Sin embargo, muchas de las áreas no cuentan con recursos financieros para su adecuado manejo, y están siendo afectadas negativamente por invasiones, cambio en el uso de la tierra, e incendios.

En la Ley de Areas Protegidas se prevé la elaboración de un listado de especies amenazadas, con el fin de prohibir la comercialización y exportación de aquellas que sean extraídas de la naturaleza, y de regular las reproducidas por personas individuales o jurídicas.⁵³ Al igual que en el ámbito forestal, se contemplan también incentivos fiscales para promover la

⁴⁴ Dix (1997a).

⁴⁵ Dix (1997a).

⁴⁶ Villar (1986).

⁴⁷ Dary (1979).

⁴⁸ Land (1970).

⁴⁹ Dix y Dix (1997).

⁵⁰ Standley (1946) en Cabrera y González (1995).

⁵¹ Veblen (1982).

⁵² Godoy (1996).

⁵³ En este último caso, siempre y cuando sea en condiciones controladas y a partir de la segunda generación.

conservación de la vida silvestre. La efectividad de estas políticas aún debe ser demostrada, pues hasta la fecha el número de animales y plantas en peligro de extinción sigue creciendo.

La política de pesca y de zonas costeras se encuentra muy relacionada con lo anterior. Guatemala tiene 16 880 km² de territorio marino producto de sus 403 km de zona costera: 37% de los cuales corresponde al Atlántico y 63% al Pacífico. A pesar de encontrarse aquí la base de las exportaciones de camarón, una de las no tradicionales más importantes del país, Guatemala no ha logrado

definir una política pesquera y de manejo de las zonas costeras. El resultado ha sido una explotación irracional de los recursos marinos,⁵⁴ pérdida del bosque manglar, y contaminación y sedimentación de fuentes de agua cercanas a las costas. Con relación al bosque manglar, por ejemplo, se estimaba que en 1992 existían 17 400 ha, especialmente en Escuintla, Retalhuleu y Santa Rosa, pero que la depredación podría ser de alrededor de 500 ha anuales. Sobre este bosque solo existe una declaratoria limitada como reserva de conservación.⁵⁵

L El uso desmedido de los agroquímicos

Guatemala sufre de un uso intensivo de agroquímicos. Esa práctica es usual en cultivos de agroexportación, ya sean tradicionales o no tradicionales y disminuye únicamente en el caso de los granos básicos. El resultado ambiental ha sido muy negativo, tanto para los suelos como para los ríos. Una muestra la conforman los residuos de fertilizantes en todos los lagos; en lugares como las Verapaces, según estimados, los agricultores tienden a aplicar abonos en cantidades hasta tres veces mayor a la sugerida según el análisis de suelos.⁵⁶

Las intoxicaciones son otro efecto más directo de los agroquímicos, principalmente en casos como el azúcar y el café (Cuadro 4.12). Los números relacionados con ese efecto aparentan no ser altos. Una razón podría ser la reducción en el área del cultivo del algodón. Sin embargo, estas cifras subestiman el impacto real pues se considera que por cada caso reportado en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) hay cerca de ocho que no lo son,⁵⁷ especialmente en cultivos distintos al azúcar y café, que cuentan con un menor acceso a los servicios de esta institución. A este recuento de intoxicaciones habría que añadir los padecimientos crónicos

sobre los cuales no existe ningún tipo de registro.⁵⁸ En cuanto a su localización geográfica, las intoxicaciones no han variado sustancialmente en los últimos años: la mayor cantidad se reporta en Suchitepéquez, Escuintla, Retalhuleu, Zacapa y Santa Rosa.⁵⁹

Ante el uso intensivo de agroquímicos no basta con las normas reguladoras de su uso y comercialización, que se encuentran en la Ley de Sanidad Vegetal, en el Código de Salud y en la Ley del Medio Ambiente. Por una parte, el uso excesivo puede revertirse contra la producción agrícola misma, especialmente por la resistencia que alcanzan algunas plagas como la mosca blanca, pero también por la reducción de enemigos naturales de las plagas (insectos benéficos), como las abejas y otros polinizadores. Por otra parte, los consumidores de los productos agrícolas de Guatemala en los países industrializados demandan que sean eco-amigables, con requisitos cada vez más estrictos con respecto a ciertos residuos. La salida fácil ante esto, que no soluciona el problema en el mediano plazo, es acusar a esos países de proteccionismo; la solución más indicada es promover el uso equilibrado de agroquímicos y acudir a otras alternativas, como el control integrado de plagas.

⁵⁴ El camarón es el recurso más aprovechado. Se estima que su rendimiento máximo sostenido (RMS) es de cerca de 1 650 toneladas métricas por año. El resto de la actividad pesquera se encuentra poco desarrollada, la pesca artesanal es la más frecuente. Sin embargo, no se cuenta con registros numéricos precisos para medir las dimensiones de esta actividad (CONAMA, 1995).

⁵⁵ CONAMA (1995).

⁵⁶ Dix (1997b) y GTZ (1995).

⁵⁷ De Campos (1996).

⁵⁸ Por plaguicida se aprecia la incidencia de los organofosforados, del Paraquat, del Organoclorado y del Carbamato.

⁵⁹ Cuadro 26 del Anexo Estadístico.

Cuadro 4.12
**Intoxicaciones por plaguicidas con relación al cultivo
 (1994)**

Cultivo	Casos	Porcentaje
Otros	96	41
Azúcar	64	27
Café	50	21
Maíz	8	3
Vivero	6	3
Algodón	3	1
Banano	3	1
Granos	3	1
Hortalizas	3	1
Arroz	1	0.4

Fuente: De Campos (1996).

Cuadro 4.13
Aporte de desechos de las industrias por año

Región	Estado físico de los desechos	Cantidad (toneladas/año)
Metropolitana	Sólidos + lodos	8 800
	Líquidos	300
Interior	Sólidos + lodos	4 740
	Líquidos	160
Total	Sólidos + lodos	13 540
	Líquidos	460

Fuente: INE (1993).

M La contaminación

Los desechos industriales se generan predominantemente en la región metropolitana, donde se halla el 65% de las industrias (Cuadro 4.13).⁶⁰ El país produce un promedio estimado cercano a las 38 toneladas de desechos industriales por día, lo que significa un total anual de 13 540 toneladas.

En cuanto a los desechos agroindustriales, estos provienen de las plantaciones bananeras, de las fincas y beneficios de café, de los ingenios de caña de azúcar y de las fincas ganaderas (Cuadro 4.14).⁶¹ Los hospitales también los generan.⁶² En la región metropolitana se producen 3 800 kg diarios

⁶⁰ INE (1993).

⁶¹ El rastrojo de la caña de azúcar se utiliza para generar energía eléctrica, pero a la vez provoca dióxido de carbono (CO₂). La cachaza de la caña se usa como concentrado de animales o se tira en los ríos cercanos a los ingenios. En el caso del café se contraponen los beneficios del café de sombra y la cobertura de suelos con la contaminación de los ríos por pulpa.

⁶² Vendas, algodón, material con sangre, residuos con potencial infeccioso de manejo quirúrgico y microbiológico, residuos orgánicos humanos de las salas de cirugía, parto y morgue, y desechos químicos o radioactivos.

Cuadro 4.14
Desechos sólidos agroindustriales

Cosecha	Producto	Cantidad (toneladas/año)
Banano	Raquiso (Racimo)	Nd
	Bolsas, fruta podrida	50 000
Café	Pulpa	470 000
	Cascarilla	42 000
Caña de azúcar	Rastrojo y bagazo	3 800 000
	Cachaza	580 000
Carne	Excrementos	8 970
	Contenidos estomacales	13 500

Fuente: INE (1993).

de desechos comunes y 1 000 kg de desechos contaminados.⁶³ En los hogares la disposición de excretas se encuentra con serias limitantes: según los cálculos, solo la mitad de las casas posee inodoro y/o letrina. El uso de inodoros es más frecuente en la ciudad, mientras que los pozos ciegos y/o letrinas predominan en el interior.

Guatemala aún no cuenta con sistemas especiales para la recolección y el tratamiento de esos desechos,⁶⁴ pese a que en 1994 se producían 0.5 kg per cápita por día de desechos sólidos, lo cual significaba casi 2 000 millones de kg de desechos anuales.⁶⁵ En la actualidad, el relleno sanitario del Trébol de la zona 3 es el único lugar oficial de disposición final en el área metropolitana,⁶⁶ aunque en 1991 se consideraba que existían más de 500 botaderos clandestinos.⁶⁷

La contaminación del aire es otro fenómeno que los guatemaltecos, en particular los que habitan en la región metropolitana, deben

afrontar todos los días. Guatemala es el país centroamericano con mayores emisiones de CO₂. La industria suelta un total de 5 657 toneladas métricas de CO₂ (Cuadro 4.15), principalmente de emisiones líquidas, seguidas por las de la manufactura de cemento. Las emisiones industriales, sin embargo, son bajas si se les compara con las causadas por la deforestación; solo por este concepto se producen cerca de 21 000 toneladas métricas anuales. Los vehículos son también emisores importantes de CO₂, especialmente en el perímetro de la ciudad capital; en 1993 circulaban alrededor de medio millón de vehículos⁶⁸ y esa cifra ha seguido aumentando. En cuanto a las partículas en suspensión (PST), la industria es la principal causante en la región metropolitana; según la ley, las PST no deben exceder 240 mg/m³, pero ese nivel ha sido superado ampliamente en la ciudad capital.⁶⁹

⁶³ Municipalidad de Guatemala (1995).

⁶⁴ Municipalidad de Guatemala (1995).

⁶⁵ Conama (1995b).

⁶⁶ Municipalidad de Guatemala (1995).

⁶⁷ JICA (1991).

⁶⁸ Chemonics (1997).

⁶⁹ Entre enero y diciembre de 1995 fue superado 31 veces en al menos cinco de las seis estaciones de control en la capital. (Chemonics, 1997).

Cuadro 4.15
Emisiones de gases invernadero en Guatemala

Gas	Forma de emisiones	Toneladas métricas
CO ₂ producido	Líquido	5 192
	Gas	18
	Sólido	0
	Manufactura de cemento	447
Total		5 657
CO ₂ liberado	Cambios de uso de la tierra	21 000
Metano	Desechos sólidos	40
	Cultivo de arroz	4
	Animales	120
Total		21 164

Fuente: WRI (1996).

La construcción de la Democracia Política



La libertad y la participación son ingredientes fundamentales del desarrollo humano, puesto que son parte de la ampliación de opciones que este proceso implica. El afianzamiento de la democracia que se ha venido dando en Guatemala es, por consiguiente, una contribución a su desarrollo humano. Después de una prolongada etapa autoritaria, el país ha tenido varias elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales en los últimos años. Se trata de procesos libres y abiertos en los que han participado numerosos partidos políticos, en competencia que supone igualdad de condiciones legales.

En general, los derechos políticos de los guatemaltecos son respetados por las autoridades gubernamentales: hay libertad de organización partidaria y social, de pensamiento, y hay debate sin restricciones. El respeto a los derechos humanos ha aumentado lentamente. Sin embargo, no todo permite calificar este inicio como plenamente satisfactorio: aún hay situaciones socioeconómicas que propician la existencia de espacios de desigualdad donde persisten las viejas prácticas.

A El pasado autoritario

Este proceso de construcción de una vida democrática y de ampliación de opciones en Guatemala ha sido difícil y lleno de contradicciones. Por momentos se tuvo la impresión de no avanzar y hasta de estar retrocediendo hacia esa etapa de dictadura en la que los derechos políticos no se reconocían a todos y, especialmente, había una gran incertidumbre sobre el derecho a la vida y a la seguridad personal.

El pasado autoritario tiene raíces muy profundas en la historia de la sociedad guatemalteca. Destacan al menos dos: la forma cómo se produjo la colonización española y la manera en que surgió la vida económica, social y cultural en el período independiente.

El carácter de la sociedad agraria estuvo marcado por la existencia de grandes propietarios de tierra frente a una extensa masa de campesinos pobres; se practicó una agricultura atrasada, y las relaciones en el mercado de trabajo entre propietarios y peones eran casi serviles. En general, la historia de Guatemala se ha caracterizado por el ejercicio de la violencia y la arbitrariedad en las relaciones entre gobernantes y gran parte de los gobernados. El siglo XX empezó con una dictadura de veintiún años, de un civil, Manuel Estrada Cabrera. Luego vino la del general Jorge Ubico, quien se reeligió dos veces y permaneció catorce años en el poder.



Una década de gobiernos civiles electos — entre 1944 y 1954— terminó abruptamente y luego se inició un largo período de gobiernos militares. Y a partir de 1964, el desencadenamiento de la lucha guerrillera sirvió de justificación a la presencia de gobiernos autoritarios que buscaron defender el orden a través de medios violentos. El Estado se modificó profundamente: las fuerzas armadas se convirtieron en su eje director.

Este período va terminando lentamente en los años noventa. Fue una etapa en la que se produjeron dos momentos de activación de grupos alzados en armas: una en 1965-1968 y otra en 1979-1982. La presencia guerrillera fue enfrentada con métodos contrainsurgentes cruentos, dirigidos contra amplios sectores de la población civil, y hubo un prolongado conflicto armado interno, especialmente localizado en el altiplano noroccidental durante la segunda etapa.

Las estructuras del poder militar autoritario se reforzaron en ese período de conflicto armado; paralelamente, las posibilidades de vida democrática fueron debilitadas. Hubo una persecución permanente contra toda forma de oposición política, elecciones fraudulentas, ausencia de competencia electoral, serias dificultades para la organización social y política y, sobre todo, masivas violaciones al derecho a la vida y a la seguridad personal.

En los primeros años de la década de los ochenta, la situación del conflicto armado interno se generalizó. Importantes grupos del pueblo maya fueron brutalmente castigados por sus simpatías con los movimientos guerrilleros; estos también ejercitaron la violencia contra poblaciones que se plegaron al ejército. Fue el momento más agudo de este sangriento conflicto armado.

B El rumbo incierto hacia la democracia

Crear las condiciones que permitan vivir en paz y en democracia es una tarea difícil y prolongada, pues no depende de una simple decisión política personal o de la buena voluntad de algún grupo partidario. El peso de la herencia es muy fuerte, pues está en el fondo del inconsciente colectivo y no siempre existe conciencia de los hábitos y conductas autoritarios. El inclinarse por el uso de la fuerza frente al opositor, o la intolerancia frente a los que no actúan o piensan de igual manera, parecen ser reacciones primarias, tanto de quienes gobiernan como entre el común de la gente.

La presencia militar alimentó esa perspectiva autoritaria porque la estructura jerárquica y los valores de orden y disciplina son sustanciales a la vida castrense. Estos valores no pueden ser aplicados para dirigir los destinos de la sociedad, donde las reglas del juego político son participativas, exigen el diálogo, y suponen el disenso y la multiplicidad de intereses en conflicto. La transición a la democracia sólo puede empezar a reconocerse cuando las reglas del juego establecidas por los sectores autoritarios empiezan a cambiar, cuando ocurre una

«apertura» del sistema político y actores anteriormente excluidos pueden participar, cuando se va restableciendo la libertad de opinión y, por ejemplo, la prensa puede formular críticas adversas a todos los actores, como los empresarios y los militares y no solo al Gobierno, pero sobre todo, cuando se respetan los derechos políticos del ciudadano y se tolera cada vez más a la oposición partidaria (Recuadro 5.1).

Pero la transición a la democracia no ha sido un camino recto y ascendente. Ha habido momentos en que pareciera haberse extraviado el rumbo, como cuando se produjo el intento de golpe de estado del presidente Jorge Serrano, o cuando tuvo lugar la crisis de la depuración del poder legislativo, en el primer momento del gobierno de Ramiro De León Carpio. Los intentos de golpe militar durante la época del gobierno de Vinicio Cerezo son otra muestra de tales tropiezos. Esos intentos obedecían a la intolerancia de los grupos autoritarios, a los hábitos de aplicar siempre la fuerza y la violencia y a la falta de respeto a la ley y a la Constitución. La construcción de la democracia implica negociaciones y el logro de consensos, pero también es un prolongado



Recuadro 5.1

La sociedad abierta y la democracia política

Para el filósofo austríaco Karl Popper la vida es ante todo un proceso de solución de problemas, por lo que la sociedad debe organizarse para facilitar este proceso. La sociedad mejor organizada para resolver problemas sería aquella que permita, sin trabas, la formulación de diferentes propuestas, al mismo tiempo que esté dispuesta a sujetarlas a la crítica y a cambiar tomando en cuenta las propuestas y las críticas. La forma de sociedad más eficiente para proceder de esta manera no sería la dictadura sino la democracia.

Esta idea sobre la conveniencia de contar con una “sociedad abierta”, democrática, es compatible con el concepto de desarrollo humano como ampliación de opciones, puesto que las sociedades más abiertas a la solución de problemas también serían las más propensas a ampliar las opciones de la gente. Además, de acuerdo con Popper, la detección de errores mediante la discusión y la crítica permite ahorrar recursos, tiempo y gente, en contraste con lo que ocurriría si se espera a que los defectos de las políticas sean descubiertos cuando se pongan en práctica, posteriormente. Popper también señaló que existen errores que no pueden preverse, lo cual refuerza la necesidad, por una parte, de contar con una vigilancia crítica de la implementación de todas las políticas y, por otra, de ser tolerantes para permitir la rectificación. Las autoridades que prohíban un examen crítico de sus políticas descubrirán muy tarde las consecuencias inesperadas y perniciosas de estas políticas.

Para que una sociedad abierta sea una realidad sería fundamental que quienes ocupan el poder puedan ser relevados de sus cargos sin violencia y a intervalos razonables, ya que generalmente las políticas son impulsadas por personas que están plenamente identificadas con ellas, por lo que cambios de políticas requerirían cambios de las personas. Para Popper solo existen dos formas de gobierno: aquella en que es posible derrocar a un gobierno por medio de una votación, sin derramar sangre; y aquella en que esto es imposible. Lo decisivo consiste en la posibilidad de destituir a un gobierno sin derramar sangre. Según Popper, todo gobierno que puede ser removido sin derramamiento de sangre conserva un fuerte estímulo para comportarse de manera adecuada con sus súbditos. Popper considera, también, que las elecciones son el mejor método para asegurar el cambio de gobierno.

Por otra parte, de acuerdo con el cientista político norteamericano Robert Dahl, la democracia tiene siete atributos: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a ser candidato; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libre asociación. Los primeros cuatro atributos indican que las elecciones son generales, limpias y de libre competencia; los restantes remiten a las libertades políticas y sociales, necesarias entre y durante los procesos electorales.

Fuente: Popper (1995), Dahl (1989), Magee (1994).

enfrentamiento pacífico entre actores e intereses. Puede haber regresiones, estancamientos y avances inciertos.

1 ¿Cuándo empezó la transición?

Es motivo de debate determinar cuándo se inició en Guatemala la transición desde la vida autoritaria hacia la democracia. ¿Cómo, cuándo y por qué se produjo la «apertura»? Las opiniones no coinciden ni en identificar ese momento ni en las razones que lo explican, porque se perciben de diversa manera los hechos políticos utilizados en el análisis.

Para algunos expertos, el comienzo lento y contradictorio de este camino se registró cuando el Ejército dio el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, que interrumpió el proceso electoral en virtud del cual las autoridades habían señalado como ganador al general Aníbal Guevara. Al anular esa elección, los jóvenes oficiales golpistas reconocieron el fraude cometido y anunciaron la restauración futura del poder civil. De acuerdo con esta interpretación, el general Efraín Ríos Montt se puso al frente del gobierno de facto, que al mismo tiempo que impulsó políticas de contrainsurgencia en las zonas indígenas del altiplano, donde la guerrilla se había hecho fuerte, adoptó medidas

de apertura política. Entre estas estaría la integración de un Consejo de Estado corporativo, en que estaban representados diversos sectores; la conformación de un Gabinete con participación de representantes de la sociedad civil; la invitación al diálogo a la oposición, incluida la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG); el inicio de la elaboración de leyes como la de partidos políticos y la electoral; y la creación del Tribunal Supremo Electoral (TSE). El esquema cerrado propio del Estado autoritario habría empezado a ceder con este conjunto de medidas liberalizadoras.

Según otros autores, la transición a la democracia comenzó cuando se promulgó una nueva Constitución que ya no estuvo inspirada en principios revanchistas y de odio político, como la de 1956, dos años después del derrocamiento de Jacobo Arbenz, o la de 1965, en la época del gobierno de facto del general Peralta Azurdia. La Constitución de 1985 fue elaborada por una Asamblea Constituyente, elegida ese año y representativa de las principales orientaciones políticas e ideológicas. Desde esta perspectiva, esa Constitución, que aún rige al país, habría inaugurado un nuevo momento institucional y político y constituiría un documento de unidad nacional. Esta Constitución habría sido posible por la convocatoria a las primeras elecciones libres y abiertas que Guatemala tuvo en veinte años, realizadas bajo el gobierno de facto del general Oscar Humberto Mejía Víctores, quien tomó el poder después de un segundo golpe de Estado, el 8 de agosto de 1983. Con este cambio, la vieja cúpula militar sustituyó al general Ríos Montt y restableció las jerarquías y el orden interno en las fuerzas armadas.

Finalmente, otros analistas creen que la vida democrática solo se inició con las elecciones presidenciales de noviembre de 1985, en las que ganó Vinicio Cerezo, candidato de la Democracia Cristiana (DC). Se trataría del primer gobierno civil electo en condiciones de respeto al voto ciudadano, pero que ejerció sus funciones en el seno de una situación de conflicto armado, con las estructuras autoritarias de la contrainsurgencia intactas. No obstante, la «apertura» con la que se inició la transición habría dado un

importante paso en dirección a una liberalización del sistema político. En efecto, se argumenta que los partidos políticos pudieron organizarse y funcionar libremente, se restableció la independencia de poderes del Estado, comenzó a ejercerse la libertad de prensa, y se abrieron espacios para la participación política y la organización de la protesta social.

Desde esta óptica, el funcionamiento del primer gobierno civil demócrata-cristiano fue como una especie de prueba para la convivencia, en un nuevo contexto de apertura política, de los civiles con los militares. Estos conservaban un importante control de los recursos de la fuerza, pues el conflicto armado interno continuó, con menor intensidad pero con una activa presencia de los sectores insurgentes.

2 La transición democrática por la vía autoritaria

La primera característica del proceso guatemalteco es que la transición democrática comenzó por iniciativa militar y sin haber cesado el conflicto armado. Se trata de una convocatoria que no respondió a presiones populares, desde la base de la sociedad, sino a una decisión cupular. En otros países de América Latina sucedió de otra manera, lo que prueba que cada sociedad experimenta sus propios caminos y que según sean estos así será el modelo democrático alcanzado.

Las causas que explican las decisiones militares en 1982 y en los años subsiguientes no son claras. Algunos argumentan que el régimen político autoritario fue sufriendo una creciente crisis de legitimidad por los despliegues innecesarios de fuerza, que tuvo dificultades para enfrentar el inicio de una crisis económica que le resultaba inmanejable, que requería ampliar su base de apoyo político para ganar el conflicto armado interno y que existía una situación de aislamiento y de condena internacional negativa para la imagen de Guatemala. También se habla de conflictos en el interior de la elite gobernante y de divisiones dentro del propio ejército.



Las elecciones de 1985 constituyeron una oportunidad de reacomodo para las fuerzas políticas y para su activación. La ruptura del anterior orden institucional desplazó a un sector militar y civil del poder y abrió posibilidades para establecer nuevas relaciones entre actores tradicionales y otros hasta entonces excluidos. Paralelamente, hubo una modificación de la estrategia contrainsurgente, a fin de darle más efectividad y proveerla de base popular; es decir, la dimensión política se introdujo en el conflicto para ganar el conflicto armado interno. Finalmente, se buscó restablecer los vínculos con la comunidad internacional y, básicamente, el respaldo de los Estados Unidos.

Aunque una cuestión importante sería saber si la decisión militar realmente persiguió objetivos democráticos, lo fundamental es que tal decisión desencadenó una dinámica política probablemente no prevista, cuyo curso ya no pudo estar de manera directa bajo el control institucional de las fuerzas armadas. Las siguientes elecciones presidenciales y del Congreso confirmaron la fuerza de los factores democráticos desatados y, con vaivenes, que se abrían posibilidades de una nueva época para el país.

No debe olvidarse que Guatemala padecía un conflicto armado que por momentos pareció convertirse en guerra civil. Por ello, tanto la determinación adoptada militarmente después de los dos golpes de Estado antes mencionados, como la dirección impresa a la vida política con posterioridad a 1985, se vinculan a la violencia armada, la insurgencia y la contrainsurgencia. Tampoco debe perderse de vista la importancia de la guerra fría, tanto para impulsar la defensa del orden establecido, con base en la doctrina de seguridad nacional, como para poner fin al enfrentamiento cuando empezó a declinar.

3 La paz y la democracia caminan de la mano

El conflicto interno en Guatemala se prolongó durante más de 36 años. Situaciones similares vivieron otros dos países de la región centroamericana. Ello explica que la búsqueda de la paz y de la reconciliación nacional haya aparecido como un programa regional, hacia 1987, por iniciativa de los cinco presidentes del istmo. La iniciativa, conocida como Esquipulas II, sentó las bases de negociación entre los gobiernos y las fuerzas insurgentes.

Al contrario de otras experiencias internacionales, donde solo después de finalizado un conflicto bélico surgen condiciones para buscar la legitimidad de los gobiernos civiles y emprender la constitución de una sociedad democrática, en Guatemala la transición hacia la democracia política fue el antecedente de las negociaciones que condujeron a la paz. En otras palabras, los sucesivos gobiernos civiles —legítimos al ser electos en comicios libres— fueron los que caminaron, con numerosas demoras y contratiempos, hacia la obtención final de un acuerdo de paz.

4 ¿Cómo fue posible poner fin al conflicto?

Desde 1983, los países de Contadora fueron estimulando la conformación de un espíritu de reconciliación y de paz, que adquirió renovado vigor cuando se alcanzaron los acuerdos de Esquipulas II, firmados el 7 de agosto de 1987 (Recuadro 5.2, para un recuento de los acuerdos que culminaron con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996). En ellos, el presidente Cerezo asumió, junto con los otros presidentes, el reto de forjar un destino de paz mediante acciones de reconciliación de mecanismos que permitieran el diálogo con los grupos opositores. La Comisión Nacional de Reconciliación se formó el 30 de septiembre

La construcción de la paz

La firma del Acuerdo de Esquipulas II (“Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”), en 1987, contribuyó al impulso de un diálogo nacional que desencadenó un proceso de negociación. Tal proceso culminó con un acuerdo entre la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación (Acuerdo de Oslo de 1990), que, a su vez, estableció las bases de conversaciones directas entre el Gobierno y la URNG a partir de 1991. Aunque hubo una suspensión de las negociaciones ante el intento de rompimiento del orden constitucional en 1993, éstas se reanudaron en 1994 con la suscripción de un acuerdo marco que definió las normas que regían las negociaciones, promovió la participación de los sectores civiles organizados del país (institucionalizados como Asamblea de la Sociedad Civil) y le asignó un papel moderador a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Meses más tarde se acordó una definición y calendarización de temas que serían objeto de convenios específicos, y simultáneamente se suscribió el primero, el **Acuerdo Global sobre Derechos Humanos**.

Con la suscripción y entrada en vigencia del **Acuerdo Global sobre Derechos Humanos**, se fortaleció la relación positiva entre paz y democracia. Aparte de ratificar el compromiso del gobierno con el respeto a los derechos humanos, el Acuerdo reforzó los organismos gubernamentales y no gubernamentales activos en su promoción y defensa, convino en que la ONU sería responsable de su verificación, avanzó en tipificar como delito la tortura y las desapariciones, abolió la figura del comisionado militar y eliminó el fuero militar.

Con la suscripción del **Acuerdo sobre el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas** (junio de 1994), se estableció una Comisión Técnica responsable de la ejecución del Acuerdo, dos meses después de la firma de éste, con el fin de identificar y darle seguimiento a los proyectos en beneficio de los desarraigados. El Acuerdo busca garantizar los derechos de éstos y contribuir a su integración productiva; constituye parte de un proceso gradual de acercamiento y de negociaciones que se benefició del texto suscrito por los refugiados y el gobierno en octubre de 1992, para hacer posible el retorno colectivo y organizado de aquéllos.

Durante el mismo mes de junio de 1994 se firmó el **Acuerdo sobre el esclarecimiento histórico de las violaciones de los derechos humanos**, que básicamente prevé la conformación de una comisión que investigue los hechos de violencia y las violaciones de los derechos humanos. Aproximadamente un año más tarde (marzo de 1995) se logró la suscripción del **Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas**. Este se centra en la necesidad de erradicar la discriminación y de respetar los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas, e indica diversos arreglos institucionales y jurídicos —con variados plazos de gestación— para lograrlo. El Acuerdo abre el espacio para que en el futuro se redefinan, mediante un amplio proceso de diálogo y negociación, elementos fundamentales del Estado guatemalteco, de manera que efectivamente contribuya a la constitución de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

Un año más tarde, en mayo de 1996, se suscribió el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, con la intención de atender algunas de las causas estructurales del conflicto armado interno. En este acuerdo se asumieron compromisos de prestar más atención a los pobres, aumentar el gasto social, impulsar una estrategia de desarrollo rural con más acceso a la tierra, modernizar la administración pública, fomentar la participación económica y social de la mujer en el desarrollo y asegurar suficientes recursos tributarios para que el Estado desempeñe adecuadamente sus funciones.

El último acuerdo, calificado como sustantivo, se suscribió pocos meses más tarde, en setiembre de 1996, facilitado por más de cinco meses sin enfrentamiento armado. **El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática** supone compromisos dirigidos a reformar al Estado, con base en un reforzamiento del derecho y de sus mecanismos de aplicación y acceso. Se robustece el poder civil mediante el fortalecimiento del sistema de justicia, el control civil y democrático de la seguridad ciudadana —a través de una nueva Policía Nacional Civil como única responsable por la seguridad interior— y la sustitución del Estado Mayor Presidencial. También se reestructuran los organismos estatales de información e inteligencia, y se impulsa la rearticulación de la ley de orden público para asegurar el control civil de la seguridad interior y la protección del ejercicio de los derechos y libertades de las personas. Finalmente, se acordó reducir el tamaño del Ejército, permitir la posibilidad de que el Ministro de la Defensa fuera civil, y reorientar la doctrina del Ejército

Continúa en la página siguiente



según los compromisos existentes en materia de derechos humanos y el espíritu de los acuerdos de paz.

Aparte de lo anterior, en diciembre de 1996 se suscribieron acuerdos calificados como operativos, incluidos el **Acuerdo sobre el Cese Definitivo al fuego**, el **Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral**, el **Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad**, y el **Acuerdo sobre la Calendarización para el Cumplimiento, Implementación y Verificación de los Acuerdos**, además del compromiso final incluido en el **Acuerdo para la Paz Firme y Duradera en Guatemala** (29 de diciembre de 1996).

de 1987. El primer contacto informal entre el gobierno y la guerrilla se produjo el siguiente mes en España. Durante el gobierno de Cerezo se alcanzó el Acuerdo de Oslo, que comprometió a diversos sectores de la sociedad y a la guerrilla a llevar a cabo un diálogo abierto. En ese momento el Ejército aún contemplaba una solución militar del conflicto.

El segundo presidente electo constitucionalmente en esta nueva época, Jorge Serrano, avanzó en la dirección apuntada, incorporó a representantes militares a la mesa de negociaciones y avanzó en el diálogo directo entre el Gobierno y la URNG. El intento de golpe de Estado que el presidente Serrano impulsó en 1993 rompió momentáneamente el orden constitucional e interrumpió los importantes pasos que se estaban produciendo en torno a la paz. Sin embargo, la sociedad guatemalteca —por intermedio de sus actores más importantes— había incorporado ya a sus demandas la necesidad de poner fin al conflicto.

Frente a la crisis de 1993 y como resultado de una solución negociada en que participó una amplia gama de representantes de la sociedad civil, Ramiro de León Carpio fue electo presidente de la República por el Congreso Nacional. El nuevo mandatario impulsó con cierto retraso las conversaciones de paz. No obstante esa demora, se dieron avances sustantivos, que fueron inmediatamente continuados por Alvaro Arzú, elegido presidente en 1995. Estas elecciones se produjeron en un ambiente político totalmente diferente a las de 1985 y 1990, por dos razones: una, porque ya existía la certeza de que el fin del conflicto armado interno

estaba próximo; otra, porque por vez primera una campaña electoral era avalada por sectores de izquierda que habían sido excluidos de participar desde 1950.

En efecto, el gobierno del presidente Arzú y la URNG firmaron la paz el 29 de diciembre de 1996. Terminó así la fuente de tensiones que representaba la coexistencia, de manera contradictoria, de esfuerzos por consolidar los fundamentos democráticos y la persistencia de un conflicto armado interno. Se trataba de lógicas incompatibles que debilitaron a los gobiernos legítimos de Cerezo, Serrano y de León Carpio. La contrainsurgencia erosionaba de diversas formas los esfuerzos por consolidar la democracia política. El presidente Arzú inauguró una nueva época, libre de la represión asociada con el conflicto armado interno. En síntesis, inicialmente fue la apertura democrática la que favoreció la negociación de la paz, pero posteriormente es ésta la que fortalece la vida democrática. Ambas se dan la mano en provecho del futuro del país.

La importancia de la paz no reside solamente en el cese de fuego. Ciertamente el desarme de la URNG y de 33% del Ejército, así como la desaparición de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y de los Comisionados Militares, contribuyeron a desmilitarizar la sociedad. Pero el aspecto más importante, en la perspectiva de la afirmación democrática y del futuro desarrollo del país, son los acuerdos sustantivos que se firmaron hasta 1996 (Recuadro 5.2).

Dentro de una visión de conjunto, los acuerdos constituyen una propuesta de cambio y de progreso; su cumplimiento por parte del Estado guatemalteco es una garantía de consolidación de la paz y la democracia.

Desgraciadamente, el crecimiento de un nuevo tipo de violencia —lo criminal, sin sentido político— ha coincidido con el fin del conflicto armado interno, y ha evitado así que la

sociedad en su conjunto pudiera percibir con claridad los beneficios del cese de fuego y de los Acuerdos de Paz en general.¹

C Las instituciones de la democracia

1 El funcionamiento de las instituciones

La democracia política avanza ahí donde se crean condiciones para que haya igualdad de oportunidades para todos frente a las instituciones públicas. La democracia supone ciudadanos que actúan en un medio favorable para el ejercicio de tales oportunidades, pero la igualdad legal tiene que convertirse en una posibilidad real cuando las instituciones de la democracia funcionan bien, siempre que extremas desigualdades socioeconómicas y culturales no excluyan totalmente —por ausencia de educación o de ingresos, por ejemplo— a los ciudadanos de poder ejercer sus derechos cívicos y políticos.

Guatemala ha experimentado una modernización en algunas de sus instituciones básicas, especialmente aquellas establecidas en la Constitución de 1985. Los sucesivos gobiernos las han dotado de personal y recursos adecuados. Vale la pena hacer una mención muy breve de las siguientes:

La Corte de Constitucionalidad (CC), creada en la Constitución de 1985, es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, colegiado, que tiene independencia de los otros organismos del Estado y controla la correcta aplicación e interpretación de la Constitución. Jugó un papel muy importante durante el fallido golpe de Estado de Serrano Elías, en mayo de 1993. Facilitó el retorno a la legalidad, intervino favorablemente en el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el gobierno de León Carpio y realiza funciones saludables en el ámbito del respeto a la legalidad.

La Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) también es fruto de la Constitución de 1985. La figura del *ombudsman* es un comisionado elegido por el Congreso de la República para supervisar la administración pública en todo lo relativo al respeto al ciudadano y a la protección de sus derechos fundamentales. Aunque el papel jugado por la Procuraduría depende en gran medida de la personalidad del jurista electo, ha debido procesar decenas de miles de denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidos por funcionarios del Estado, especialmente durante los primeros años de su funcionamiento.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), creado en 1984 por el gobierno de Mejía Vítores, cumplió su primera prueba fuego en las elecciones de la Asamblea Constituyente. En la nueva Constitución, quedó consignado que su integración es privativa del Congreso y no del Poder Ejecutivo, lo que le otorga una total autonomía y mayores garantías de objetividad. Un tribunal electoral constituye una pieza fundamental de cualquier democracia política. En el caso de Guatemala ha contribuido a darles credibilidad a los procesos electorales en esta etapa de construcción democrática.

El TSE es una de las pocas instituciones que se ha ganado un elevado reconocimiento de la opinión pública. No obstante, en la actualidad se encuentra en discusión no solo la reforma de la Ley Electoral sino el sistema mismo, incluidos aspectos tales como la democracia interna de los partidos, el control financiero de estos, el voto de las fuerzas armadas, un nuevo documento de identidad y nuevas formas de organizar las elecciones, a fin de hacer partícipes a las pequeñas comunidades del interior.

¹ Capítulo VI



2 ¿Hay un nuevo sistema de partidos políticos?

El sistema político de Guatemala debe llevar a cabo una reestructuración que lo acomode a las exigencias de la democracia política y de las condiciones creadas por el advenimiento de la paz. Es muy importante que haya un espacio público de participación política donde concurren las demandas, los debates, las confrontaciones y los compromisos entre los diferentes actores. Corresponde a los partidos políticos establecer en buena medida tal espacio de participación y representación de los distintos intereses sociales. La democracia guatemalteca resiente la falta de un sistema moderno y estable de partidos políticos. En las condiciones de autoritarismo, cuatro partidos sobrevivieron: la DC, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el Partido Institucional Democrático (PID) y el Partido Revolucionario (PR). Los nuevos aires de la democracia descompusieron ese sistema, clientelístico y muy atado a los intereses militares y, de muchas maneras, articulado a la estructura autoritaria.

Varios partidos surgieron para las elecciones de 1985, entre ellos la Unión del Centro Nacional (UCN) y el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), que triunfó en los comicios de 1990. En las sucesivas convocatorias de estos doce años, han desaparecido unos y se han formado otros, al punto que en el Congreso Nacional elegido en 1995 se encuentran representados solo dos partidos anteriores a la transición, la DC y el MLN, y cuatro que corresponden a la nueva época: el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), el Partido de Avanzada Nacional (PAN), el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) y la UCN. De hecho, existe más de una docena de agrupaciones, lo que necesariamente no revela pluralismo político e ideológico sino la dispersión, propia de todo comienzo de una democratización.

Los partidos políticos en Guatemala tienen, en consecuencia, una endeble implantación nacional. Su permanencia no está asegurada plenamente. La mayoría no cuenta con un cuerpo doctrinario e ideológico. Dan la

impresión de ser organizaciones electorales de coyuntura. El sistema político guatemalteco necesita de un régimen de partidos más estables, con una amplia cobertura geográfica y una estructura que permita un amplio ejercicio de la democracia interna.

3 ¿Puede haber una democracia electoral con abstenciones?

La manifestación más clara de la democracia política es la participación electoral. Es el acto decisivo donde el ciudadano libre ejerce el derecho de votar y de elegir. En el pasado se votaba pero no se elegía, pues los candidatos ya habían sido designados para ganar. Desde 1985 se restituyó la dignidad del voto a partir de la seguridad de que ya no habría coacciones o fraude.

Sin embargo, la transición democrática en Guatemala no ha logrado obtener el apoyo de los ciudadanos claramente expresado en votaciones masivas. Hay fuertes razones para explicarlo: largos años de burlas al sistema, falta de respeto a la voluntad popular y temor. En las elecciones presidenciales de 1990 había 4.1 millones de habitantes en edad de votar, pero únicamente estaban inscritos 3.2 millones y votaron 1.8 millones. Hubo entre 39% y 45% de abstención, según los departamentos (Cuadro 5.1).

En la segunda vuelta la abstención subió. Para las elecciones presidenciales de 1995 la abstención bajó ligeramente al 53% en la primera vuelta pero ascendió al 63% en la segunda. El incremento del empadronamiento podría explicarse como resultado de un aumento de la conciencia política o de nuevas facilidades administrativas de la autoridad electoral. Es posible que acercando las mesas a las comunidades más remotas, el voto rural ascienda significativamente. Con base en el Cuadro 5.2, se puede sugerir que los departamentos con mayor urbanización y menor población indígena muestran niveles superiores de empadronamiento y de participación electoral. Por ello, un ingrediente

Cuadro 5.1
Análisis electoral por departamentos

Grupo por departamento	Empadronados		Votantes		Abstención	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Grupo uno	86	83	52	37	39	55
Grupo dos	81	83	46	39	43	52
Grupo tres	64	64	34	30	46	52
Grupo cuatro	79	81	43	38	45	53

Metodología: Grupo 1, departamentos con 100 000 ó más habitantes y menos 65% de indígenas. Grupo 2, con ciudades de 20 000 a menos de 100 mil habitantes y menos de 65% de indígenas. Grupo 3, con ciudades de menos 20 000 habitantes y 65% ó más de indígenas y Grupo 4, ciudades con menos de 20 000 habitantes y menos 65% de indígenas. G1, Guatemala; G2, Sacatepéquez, Escuintla, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Izabal; G3, Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Huehuetenago, Quiché, Alta Verapaz y G4, Progreso, Santa Rosa, Retalhuleu, San Marcos, Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa.

Fuente: Elaborado con base en TSE(1991), TSE (1997a) y TSE (1997b).

fundamental de la consolidación de la democracia consiste en facilitar una amplia participación electoral de la población indígena y de las mujeres.²

En las últimas elecciones (1996), el partido ganador, el PAN, obtuvo mayoría de diputados en el Congreso, pero el candidato presidencial ganó solo por 30 000 votos sobre su inmediato competidor: reunió 36.8% de los electores inscritos y 13.4% del total de electores

potenciales. Como ha sido la tendencia reciente, la abstención fue del 63%, lo cual revela o un enorme grado de desinterés o una forma de castigar al sistema mismo. De hecho, el porcentaje que se abstiene de participar ha sido muy elevado, ha llegado hasta 85% y nunca ha bajado de 50%.³ Además, entre una proporción importante de la sociedad guatemalteca aún prevalece desconfianza acerca del proceso electoral (cuadro 5.2).

Cuadro 5.2
Opiniones del público guatemalteco sobre las características de las elecciones (1997)

Concepto	Región					Sexo		Total
	Metropolitano	Sur	Norte	Oriente	Altiplano	Masculino	Femenino	
	%	%	%	%	%	%	%	%
Limpias	42.9	31.0	43.1	27.1	34.1	43.2	29.4	36.1
Fraudulentas	39.8	43.2	42.3	40.6	37.1	34.1	45.3	39.9
NS/NR	17.4	25.8	14.6	32.4	28.8	22.6	25.3	24.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	357	155	130	207	337	574	612	1186

Fuente: Proyecto de Gobernabilidad democrática para Centroamérica - Barómetro Centroamericano (1997)

² La sección B.4 del capítulo I.

³ Cuadros 27, 28 y 29 del Anexo Estadístico.



El Congreso de la República y el Sistema Judicial —que no son propiamente instituciones sino poderes del Estado— también son factores indispensables de la vida democrática. Lamentablemente, y a pesar de que su autonomía ha sido ratificada plenamente, ambos han experimentado una situación difícil a partir de 1986.

Así, el Congreso, integrado actualmente por 80 diputados, ha pasado por períodos críticos en sus relaciones con el Ejecutivo, en el manejo político de su gestión y en la estabilidad institucional, a partir de tres distintos escenarios: a) gobiernos con mayoría parlamentaria, con la DC y el PAN; b) gobiernos con minoría, con el MAS, c) gobiernos sin respaldo parlamentario, durante la presidencia de Ramiro de León. Tomando en cuenta que la eficacia del Congreso se mide por la calidad y la oportunidad de la legislación producida, resultan pertinentes las críticas por parte de los medios de comunicación y de la opinión pública (Recuadro 5.3). En esa imagen influyen percepciones de su lentitud y su relativa ineficacia, y de la politiquería y las corruptelas atribuidas a algunos de sus miembros.

Finalmente, el Sistema Judicial arrastra una pesada herencia del pasado. El actual sistema judicial, en su conjunto, no corresponde aún a

las expectativas profundas de la vida democrática (véase el capítulo sobre violencia e inseguridad ciudadana). La sociedad democrática supone un Estado de derecho que descansa en la confianza ciudadana de contar con una rápida, gratuita y objetiva administración de justicia. La modernización del sistema judicial no solo comprende la capacidad y la probidad de jueces y magistrados, sino que también reside en la eficacia de la policía y del Ministerio Público para recabar pruebas y elementos de juicio y, finalmente, en la seguridad del sistema carcelario.

En Guatemala no ha operado adecuadamente esta compleja cadena institucional/funcional, que ya no corresponde a las exigencias de la sociedad. La naturaleza del nuevo sistema procesal, moderno pero difícil, no termina por ser bien comprendido. Y el ambiente democrático, la vigilancia pública y los excesos de la criminalidad postbélica han puesto al desnudo las serias deficiencias del sistema mismo, que estaban ocultas en el período de la represión autoritaria. Las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional sobre la Reforma de la Justicia en Guatemala, creada como resultado de los Acuerdos de Paz, señalan el camino a seguir.

D El debate por la democracia

Las percepciones sobre la condición democrática que Guatemala va alcanzando son necesariamente diversas y en no pocos casos,

opuestas (recuadro 5.3). Ello posiblemente se refleje en el hecho que, de acuerdo con una encuesta realizada en 1997, el público

Recuadro 5.3

Percepciones sobre algunas instituciones

La vida democrática estimula los juicios críticos. Las encuestas reflejan, no siempre adecuadamente, el estado de ánimo de la población. El 90% de los respondentes, en una encuesta aplicada hacia fines de 1997, calificó como regular/mala la actuación del Congreso. Un 47% adversó el papel de la justicia y lo calificó como malo, solo superado por los partidos políticos y la Policía Nacional. Asimismo, un 59% descalificó la manera como funcionan los partidos políticos, ratificada por otro 36%, entre jóvenes, que no ven instituciones confiables.

En otra encuesta, realizada en octubre de ese año, se consideró que la impunidad y la falta de la aplicación de justicia conforman el segundo de los grandes males que azotan la sociedad. Además, 93% de los abogados y fiscales entrevistados opinó que la corrupción es muy grande y 40% de ellos consideró que las normas procesales para enfrentar este flagelo son inadecuadas.

Fuentes: Revista Crónica (1997) y Fundación Myrna Mack (1997).



guatemalteco no manifestaba entonces un convencimiento categórico y claramente mayoritario de respaldo a la democracia, como se observa en el cuadro 5.3.

Hay quien afirma que aún está muy lejano el momento de poder afirmar que se vive en una democracia; las razones aducidas son la extensión de la pobreza, el vertiginoso crecimiento de la criminalidad, la persistencia de actos de violencia. Otros, argumentan que no existirá democracia mientras haya tantos privilegios para algunos grupos sectores cuya capacidad corporativa los hace beneficiarios de favores públicos. Resultan ilustrativos los

resultados (cuadro 5.4) de una encuesta de opinión pública en que se concluye que los militares y las grandes empresas están entre los agentes económicos o sociales con mayor poder, superior al gobierno y al Congreso. Finalmente, están los que aseguran que mientras no haya un Estado de derecho que funcione bien, con un sistema judicial moderno, no podrá consolidarse ningún cambio democrático.

Muchas de las razones críticas que se vierten en los medios de comunicación y en los numerosos encuentros académicos o políticos son nostalgias del período autoritario

Cuadro 5.3
Opiniones del público guatemalteco sobre la democracia como forma de gobierno (1997)

Concepto	Región					Sexo		Total
	Metro-politano	Sur	Norte	Oriente	Altiplano	Masculino	Femenino	
	%	%	%	%	%	%	%	%
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.	39.8	37.4	63.1	35.7	44.2	43.9	41.3	42.6
En algunas circunstancias, una dictadura puede ser preferible a un gobierno democrático.	24.4	11.0	7.7	16.9	16.3	19.2	15.4	17.2
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.	16.8	21.3	19.2	26.1	18.1	18.3	20.9	19.6
NS/NR	19.0	30.3	10.0	21.3	21.4	18.6	22.4	20.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	357	155	130	207	337	574	612	1186

Fuente: Proyecto de Gobernabilidad democrática para Centroamérica - Barómetro Centroamericano (1997)

que valoró el orden por encima de otros valores, o de la utopía socialista, que magnificaba la justicia social como objetivo. Es difícil, en una sociedad que sale de 36 años de conflicto violento, que se puedan superar rápidamente las pesadas herencias del pasado. No debe olvidarse que se construye una

sociedad democrática a partir de condiciones precarias. No obstante, debe tenerse presente que la violencia ha dejado de ser instrumento de lucha política. Los principales actores políticos han renunciado a su utilización como forma de resolver conflictos y se ha suscrito un pacto histórico que, de cumplirse, pese a



Cuadro 5.4

Opiniones del público guatemalteco sobre los agentes económicos o sociales con mayor poder en el país (1997)

Concepto	Región					Sexo		Total
	Metropo- litano	Sur	Norte	Oriente	Altiplano	Masculino	Femenino	
	%	%	%	%	%	%	%	%
Las grandes empresas	16.8	15.7	19.8	12.8	13.8	15.9	15.1	14.6
Los militares	14.8	18.6	24.5	20.9	23.2	19.8	20.0	19.2
Los sindicatos	0.4	2.0	1.4	1.7	2.2	0.8	2.1	1.6
Los pequeños y medianos productores	3.0	1.0	0.8	0.6	0.7	2.8	0.8	2.1
Los bancos	1.8	2.9	1.6	2.5	3.5	2.5	2.6	2.8
Los partidos políticos	3.4	3.4	3.0	3.8	3.3	2.7	4.0	3.4
Las empresas transnacionales	7.2	4.9	7.7	6.5	7.6	7.2	6.8	8.0
El gobierno	14.8	15.0	10.4	10.7	10.4	11.7	13.0	12.5
El congreso	5.6	5.9	2.7	3.3	4.1	3.8	5.1	4.6
La iglesia católica	2.7	2.7	3.0	1.9	2.2	2.3	2.6	2.7
Las cooperativas	0.2	0.7	0.0	0.4	0.8	0.3	0.6	0.4
Otras iglesias	0.2	0.2	0.3	0.0	0.2	0.1	0.2	0.1
Organismos financieros internacionales	4.8	7.1	5.8	8.8	7.8	7.1	6.5	7.7
NS/NR	24.3	19.9	19.0	26.1	20.2	23.9	20.7	20.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	357	155	130	207	337	574	612	1186

Fuente: Proyecto de Gobernabilidad democrática para Centroamérica - Barómetro Centroamericano (1997)

todas sus imperfecciones, dará a luz a un nuevo Estado y a una nueva nación.

Algunos proyectos de reforma de la Constitución están en marcha. Muchos de ellos se derivan de los Acuerdos de Paz; otros del interés de aprovechar la oportunidad para modernizar el texto. En su elaboración han participado la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la Comisión Multipartidaria para la Reforma Constitucional, las organizaciones mayas y otras tantas que son parte de una nueva institucionalidad, fruto del reforzamiento recíproco entre paz y democracia.

Una referencia importante son los Acuerdos de Paz y su cumplimiento. Las

fuerzas insurgentes, representadas en la URNG, tomaron la decisión de convertirse en un partido político, luego de una desmovilización que se ha cumplido según las condiciones acordadas. Se vive un clima de libertades políticas sin precedentes en las últimas cuatro décadas y las violaciones a los derechos humanos por razones políticas han disminuido significativamente (véase el capítulo sobre violencia e inseguridad ciudadana). Los «poderes paralelos», en los que tiene que ver el Ejército se van debilitando, aunque no sin resistencia. El Estado Mayor Presidencial mantiene control sobre los servicios de inteligencia y hay quienes aseguran que la lenta desmovilización del 33%

de las fuerzas armadas no garantiza el debilitamiento del poder militar.

Existe un debate acerca de si la transición llegó a su fin después de tres elecciones libres, o si conviene pensar en una segunda etapa que solo habría empezado cuando el país alcanzó la paz. Algunos estiman que la consolidación democrática pareciera prolongarse indefinidamente y que esta no podrá asegurarse mientras no haya condiciones económicas y sociales que la respalden.

En todo caso, desde hace una década la sociedad civil vive una intensa reactivación (Recuadro 5.4), que se ha extendido a ámbitos comunales y locales en los años más recientes. Las municipalidades cobran importancia,

especialmente aquellas encabezadas por autoridades indígenas. Se discute mucho acerca de fortalecer las organizaciones sociales y de expandir las posibilidades de la participación popular, para que esta no se agote solo en el proceso electoral sino que incida en todos los órdenes de la vida social y cultural. Hay desorden y pobreza, violencia criminal y protección de viejos privilegios. Todo ello expresa la esencia de la construcción democrática: el conflicto entre las fuerzas del pasado autoritario, en retroceso, y las que representan un nuevo orden democrático y participativo, que avanza sin acudir a la violencia. En ninguna parte la democracia se ha construido de otra manera.

Recuadro 5.4

La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)

“Cumpliendo con el Acuerdo Marco, la ASC fue instalada el 1 de mayo de 1994, bajo la dirección de monseñor Quezada Toruño. La convocatoria para participar incluyó a todos los sectores del diálogo de Oslo y se amplió a las organizaciones indígenas. Las organizaciones de mujeres lograron también incorporarse. A excepción del CACIF, todas las fuerzas convocadas aceptaron participar. Los sectores que fundaron la ASC fueron el religioso, el periodístico, el sindical y el popular, el de los derechos humanos, agrupaciones políticas, organizaciones mayas, organizaciones de mujeres, centros de estudio e investigación, organizaciones no gubernamentales y el llamado sector Atlixco (cooperativistas, académicos y empresarios independientes)”.

“Tal como lo indica el Acuerdo Marco, la ASC asumió el compromiso de presentar a las partes su posición sobre cada uno de los temas sustantivos. Para hacerlo, aprobó un procedimiento basado en la consulta y el consenso: cada sector presentaba su respectiva posición sobre un mismo tema sustantivo, luego de lo cual todas las ponencias sectoriales eran estudiadas por una comisión *ad hoc* para redactar una postura de consenso, que a la vez era discutida detenidamente hasta su aprobación final. La ASC entregó a las partes todas sus ponencias de consenso sobre los temas sustantivos en aproximadamente seis meses, adelantándose al cronograma inicialmente programado (diciembre de 1994). Esta dinámica fue conducida con reconocida eficiencia por parte de monseñor Quezada Toruño”.

“Durante 1994, la ASC vivió una etapa caracterizada por el constante aprendizaje de técnicas parlamentarias, de búsqueda de consenso y respeto al disenso y de elaboración de criterios independientes de las partes. Los documentos de consenso fueron la síntesis de un proceso que, a pesar de no haberse hecho público para la sociedad en su conjunto, dio lugar a que las organizaciones representativas de ésta y participantes en la ASC, crearan canales de comunicación con las partes y el Grupo de Países Amigos a través de sugerencias para agilizar las negociaciones y favorecer la construcción de acuerdos.

“Las organizaciones que integraron el sector de mujeres de la ASC (como Convergencia Cívico Política, Tierra Viva, las instancias de mujeres sindicalizadas y mujeres independientes) contribuyeron mucho a abrir espacios de tolerancia y de respeto al disenso, puesto que en los orígenes de la ASC predominaban actitudes confrontativas y radicales, propias de la tradición política del pasado. Las organizaciones mayas (como la Instancia de Unidad y Consenso Maya, Nukuj Ajpop, la Academia de las Lenguas Mayas y el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, COMG) lograron legitimar un espacio, antes inexistente para opinar sobre su identidad cultural y la naturaleza multiétnica y plurilingüe de la nación, y aprovecharlo para su propio fortalecimiento institucional”.

Fuente: Palencia (1996).



La Multiétnicidad Guatemalteca



La visión dominante acerca de los indígenas en Guatemala se concentró en el pasado en sus manifestaciones culturales más con el propósito de estimular la imaginación que su conocimiento, y más aún, en ver en ellas una atracción turística, más que una expresión de grupos humanos fundamentales en la conformación de la nacionalidad guatemalteca. De allí que el estudio de su relación con el desarrollo humano o de su participación política estaba ausente o era, en el mejor de los casos, secundario.

Desde la perspectiva del desarrollo humano reviste particular importancia el hecho que la organización del Estado guatemalteco históricamente no ha reflejado la naturaleza multiétnica de la sociedad. Actualmente esta situación comienza a cambiar, como se expresa en la creciente presencia de organizaciones y líderes mayas y en la mayor apertura del resto de la población a sus reivindicaciones y propuestas.

Es evidente la ampliación y profundización del diálogo y del debate sobre estos temas. Esta situación más favorable es el resultado de varios factores: la respuesta de las organizaciones mayas a las violaciones flagrantes de sus derechos a la vida a comienzos de la década de 1980, la apertura democrática iniciada posteriormente en el país, los espacios de participación y debate abiertos como consecuencia de las negociaciones de

paz e institucionalizados como parte del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y un ambiente internacional caracterizado por un creciente reconocimiento de las reivindicaciones étnicas en el mundo entero.

En este capítulo se realiza una primera aproximación a algunos de los temas sobre los cuales se prestó atención en el debate actual sobre la dimensión multiétnica de Guatemala. Comienzan a ser objeto de estudio y análisis y ya han sido objeto de compromisos pacíficos, tanto en el Acuerdo 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes, como en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

El capítulo incluye una breve descripción histórica del surgimiento del indígena como nuevo actor social y un examen de las principales cuestiones en discusión: la identidad indígena, la noción de una sociedad multiétnica, la autonomía de las comunidades aborígenes, la oficialización de las diversas lenguas y el derecho consuetudinario. Estos han adquirido especial relevancia a la luz del cumplimiento de los compromisos de paz y, en particular, como resultado del Acuerdo sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Otros temas, como los de la tierra y la participación, reciben atención en otros capítulos.

Las limitaciones del concepto de “comunidades lingüísticas”

Algunos autores hablan de grupos étnicos; otros se refieren a comunidades lingüísticas, aunque sea una calificación poco utilizada por sus implicaciones problemáticas. Hoy, se considera al maya como el principal pueblo indígena y a los sitios donde se hablan sus diversas lenguas, como comunidades. Cada comunidad se identifica históricamente con una lengua maya en particular. No obstante, según el censo de 1994, 31% de quienes se autoidentifican como indígenas reconoció que no hablaba ninguna lengua de este tipo. Esto puede ser motivo de confusiones. Por ejemplo, un kaqchikel que solo hable español puede ser miembro de una determinada comunidad étnica e identificarse como tal, pero lingüísticamente pertenece a la comunidad de habla hispana.

Por otra parte, el concepto “grupo étnico” en la literatura antropológica designa generalmente a una población que comparte algunos de los rasgos siguientes: 1) en gran parte se reproduce biológicamente a sí misma; 2) comparte valores culturales básicos; 3) forma un campo de comunicación e interacción entre sí; 4) tiene miembros que se identifican a sí mismos y son identificados por otros, como constituyendo una determinada categoría social. Los grupos étnicos no se definen con base en la ocupación de territorios exclusivos por cuanto pueden traspasar sus fronteras.

Fuente: INE (1996) y Barth (1969)

A La emergencia del indígena como nuevo actor social

1 Los antecedentes históricos de la etnicidad

La conquista a comienzos del siglo XVI y la colonización española prolongada durante tres siglos, provocaron violentas transformaciones en la organización social, económica y cultural de la población original de Guatemala. El primer efecto, resultante en buena parte de enfermedades transmitidas por los españoles, fue una disminución de la población aborígen. Luego, la derrota convirtió a estos pobladores en la pieza central de una estructura colonial, en la que fueron utilizados como mano de obra gratuita en obrajes y encomiendas, y estuvieron obligados a pagar diversos impuestos a la Corona y a otras formas de explotación. La evangelización cristiana también se utilizó para completar la sumisión de los indígenas. (véase el recuadro 6.1 sobre distintos conceptos de los pueblos o comunidades indígenas)

La política española se apoyó en diversas instituciones coloniales para lograr la

reunificación compulsiva de poblaciones dispersas, concentrándolos en haciendas y obrajes con el fin de realizar trabajos forzosos, servicios personales y pagar tributos en las encomiendas. Todo ello transformó la sociedad originaria y causó hondas heridas en la población aborígen.

A pesar de que el dominio y la violencia implantados con tales instituciones y otras formas de subordinación eran aplastantes, la resistencia indígena se manifestó en sublevaciones y alzamientos permanentes y en formas sutiles de oposición como el sincretismo religioso y el aprovechamiento de algunas instituciones coloniales. A lo largo del siglo XVI, y muy lentamente después, se fue produciendo una mezcla racial que produjo “gentes de ascendencia mixta”, conocidas como castas. El concepto de “ladinos”, que originalmente se refería a los indígenas que aprendieron el español, se modificó a finales del siglo XVII para incluir a estos sectores (Recuadro 6.2). El sector mestizo representaba cerca del 38% de la población total a principios del siglo XIX¹.

Acorde con los principios republicanos,

¹ Kramer, et. al. (1993).

Recuadro 6.2

¿Qué es el ladino?

El término *ladino* ha experimentado cierta evolución histórica; se le utiliza solamente en la región que correspondía a la antigua capitanía de Guatemala y con un carácter equívoco. La historiografía ha podido identificar hasta cinco acepciones diversas o superpuestas, que hacen referencia a indígenas que aprendieron el castellano, españoles empobrecidos, mestizos con alguna propiedad, o simplemente a los que no eran criollos. Actualmente, los ladinos son un grupo heterogéneo y constituyen la mayor parte de los llamados “no indígenas”.

los liberales decretaron la ciudadanía «para todos los habitantes de la República» (Art. 13) en la Constitución Federal de 1824. La ciudadanía universal hizo desaparecer *de jure* la segregación colonial, pero favoreció a los ladinos, quienes accedieron al poder municipal. La posterior administración conservadora de Rafael Carrera calificó la posición liberal como una «igualdad malentendida» y practicó el paternalismo tradicional frente a los indígenas. La concepción liberal volvió a implantarse después de 1871. Ni el enfoque proteccionista conservador ni la igualdad formal liberal sirvieron para detener la voracidad de criollos y mestizos que, con la revolución de Barrios, se apoderaron de tierras comunales y sometieron al indígena a nuevas formas de explotación y subordinación.

La actual población garífuna en Centroamérica no es heredera directa de los negros coloniales sino que tuvo otro origen. El asentamiento garífuna en Guatemala procede de un grupo residente en la isla antillana de San Vicente, que al ser deportado forzosamente a Belice por una tormenta, obligó a desembarcar en las Islas de la Bahía, en Honduras. Los que migraron a Guatemala se convirtieron en soldados, obreros agrícolas y ocuparon otros empleos, pero nunca fueron sometidos a la esclavitud. Han vivido libremente, aunque segregados, ignorados y de hecho discriminados por el Estado.

Sobre el pueblo xinca existe poca información. Una interpretación del Censo de Población de 1994, por parte de la Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas de Guatemala (creado como fruto de los Acuerdos de Paz) sugiere la posibilidad de que hubiera cerca de 70 personas que hablaban xinca en Guatemala cuando se realizó el censo.

Estarían principalmente en los municipios de Chiquimulilla, Nueva Santa Rosa, Taxisco y Santa Cruz Naranjo. Cita también estudios que ponen en duda estos números y que a su vez sugieren que son aún menores.² Hay algunas organizaciones xincas que plantean la posibilidad de que los Acuerdos de Paz sirvan como oportunidad para impulsar el rescate cultural y social xinca. La Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala considera el xinca, junto con el itza', como lenguas en peligro de extinción³.

2 Instituciones indígenas y sus perspectivas

Aunque la subordinación de la población indígena constituye un fenómeno generalizado y persistente, desde antaño algunas formas institucionales expresaron la fuerza del poder local, la importancia de la identidad comunal y la manera de adaptarse en ámbitos políticos y religiosos de forma sincrética. Se trata de un fenómeno complejo que se produce siempre con el encuentro desigual de dos culturas y que en Guatemala ha sido objeto de numerosas investigaciones.

Las cofradías y las alcaldías indígenas abrieron oportunidades para la participación de los indígenas en una suerte de ciudadanía controlada. Creadas al comienzo del régimen colonial y sólidas al paso del tiempo, ambas instituciones se han venido modificando hasta entrar desde hace dos décadas en un estado de transformaciones parciales. Las cofradías han debido resistir los impulsos renovadores

² Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala (1998).

³ Ibid.



de la Iglesia Católica que, vía la Acción Católica, inició tanto la modernización del culto como una ofensiva contra el sincretismo “pagano” al que muchas habían derivado. Desde hace tiempo también se viene produciendo un amplísimo movimiento de conversión hacia denominaciones protestantes, que rechazan aún con mayor fuerza ese sincretismo o la práctica paralela de la espiritualidad maya. Es un fenómeno digno de tomar en cuenta no solo porque introduce nuevas divisiones, sino por las implicaciones políticas que conlleva. Las alcaldías tampoco han podido resistir los cambios democráticos que conducen a la elección directa de alcaldes indígenas.

Las cofradías se desarrollaron en un contexto religioso, mientras que la alcaldía o cabildo de indios, como órgano administrativo y de gobierno, estuvo sujeto al poder central. Tradicionalmente, las cofradías se ocupaban de organizar las festividades del santo local, realizaban trámites en favor de la comunidad y hasta adquirían tierras para comercializar su producción y cubrir sus gastos.

La alcaldía indígena ha sido una institución política encargada del gobierno de la comunidad, paralela al poder municipal en manos ladinas, y dedicada también a atender problemas menores de justicia, y algunos relacionados con cuentos religiosos. Históricamente los miembros de las alcaldías indígenas eran electos en el cabildo saliente, cada año. De esta forma, perduró la nobleza original, o se reprodujeron ciertas diferencias socioeconómicas que iban surgiendo con el tiempo. Estos personajes, que desde el siglo XVII empezaron a llamarse “principales”, constituyeron el Consejo de Ancianos de cada comunidad, con poder e influencia indiscutida hasta el presente.

Las estrechas relaciones entre cofradías y cabildos han permitido un movimiento social ascendente caracterizado por la rotación de personalidades indígenas en el llamado sistema honorario de cargos. Durante un período, iniciándose desde las posiciones más bajas (como auxiliar, alguacil o regidor), la personalidad pasaba de la cofradía a la municipalidad y luego, con un sentido ascendente, regresaba a la cofradía para enseguida subir a una posición superior en la municipalidad. Llegar a Alcalde o a Mayordomo

en la cofradía era la culminación social y política de un largo proceso que duraba toda la vida, y que reflejaba un proceso creciente de reconocimiento social.

Las cofradías han ido perdiendo importancia en nuestros días; hoy son grupos más cerrados y dedicados fundamentalmente al ritual religioso. Los liderazgos también han cambiado, pues los candidatos a alcaldes auxiliares ya no son solo ancianos, sino que ahora se trata de jóvenes vinculados a partidos políticos o a comités cívicos que obedecen a otras normas organizativas.

Hay una gran fermentación organizativa en la coyuntura actual: las comunidades han elegido alcaldes municipales que son indígenas, y han surgido comités vinculados a las necesidades más urgentes de la población, como la educación y la atención de los servicios básicos. La sociedad civil indígena es actualmente la que muestra mayor dinamismo y en ella la mujer empieza a tener un papel destacado frente a la comunidad exterior.

En el caso de los garífunas, las organizaciones de base comunitaria más importantes han sido las hermandades y los clubes. Las primeras, más antiguas y básicamente religiosas, llegaron a contar con tierras para el cultivo, practicaban la solidaridad y la reciprocidad comunal; funcionaron como instituciones de cohesión social y reproducción de identidades. Los clubes se dedicaban más bien a promover la unidad social, la promoción de actividades y fiestas que no siempre tenían contenidos religiosos, aunque sí tenían un componente importante de espiritualidad propia. Otras formas de organización, más recientes, conllevan una connotación política y se mencionan más adelante.

3 El inicio de la presencia política del indígena

La importancia adquirida en Guatemala por los intelectuales y las organizaciones mayas, y en general por el movimiento indígena, es indiscutible; su presencia, de carácter político,

adquiere una significación nueva. No hubo en el pasado nada similar por la amplitud ni por la calidad de la participación. Es cierto que hubo expresiones de oposición y resistencia a las terribles condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones —nunca ha desaparecido en los indígenas una actitud de rechazo y desconfianza frente a un entorno hostil y por momentos sanguinario—, pero fueron siempre fragmentarias y de carácter local. En ningún momento se articularon demandas en una expresión de una identidad común. El tránsito entre la identificación del ser indio, que se basaba tradicionalmente en la distinción frente al ladino, al de ser maya, implica un esfuerzo de revalorización positiva de las raíces propias.

Esta nueva autoidentificación constituye una propuesta de identidad colectiva que comprendería a todos los grupos originarios del tronco maya, y es el inicio de una movilización que busca identificar derechos y deberes; una búsqueda del reconocimiento de las diferencias de un mundo ladino que hasta ahora no las reconoce como fuente de derechos.

El camino se está construyendo. En este proceso confluyen factores de la más diversa naturaleza. Después de 1944 emergentes líderes mayas empezaron a desempeñar un nuevo papel: actuaban como promotores, maestros, dirigentes gremiales y activistas políticos, generalmente en el ámbito comunitario o regional. La participación social y política que estimuló el ambiente democrático, favoreció la presencia de intelectuales indígenas en un desempeño que fue casi siempre a título individual.

El crecimiento económico provoca fenómenos de diferenciación social, de las cuales no fueron ajenas las comunidades indígenas, especialmente aquellas más próximas al mundo urbano a través de las nuevas vías de comunicación, como las carreteras y los medios radiofónicos. La proximidad a un mercado más amplio acentuó este fenómeno.

En este sentido, pueden mencionarse fenómenos particulares y relativamente menores, como la introducción del abono químico por los promotores de la Acción Católica, ya incluso en la década de los

sesenta, que mejoró el ingreso de algunos indígenas, pero que también produjo efectos de reclasificación social y económica. El desarrollo favoreció a las comunidades menos aisladas, aunque siempre hubo al interior de ellas formas reconocidas de estratificación, basadas en la utilización de símbolos particulares.

El crecimiento demográfico, particularmente alto entre los indígenas después de la década de 1950, influyó también en los cambios. La presión sobre la tierra y las dificultades para acceder a ella, volvieron a la población, especialmente a los jóvenes, más sensible al discurso político y a las ofertas de organización y movilización sociales. Operó así un mecanismo de diferenciación política y cultural.

Entonces, no solo concurren fenómenos estructurales de cambio. Las políticas de la Acción Católica influyeron también en el cambio de actitudes y conductas, pues buscaban la modernización productiva y el regreso a prácticas católicas más depuradas, todo lo cual propició la formación de cooperativas y de formas de organización distintas de la comunal. El activismo del Partido Demócrata Cristiano jugó un papel igualmente importante durante la década de los setenta, pues fue el primero en promover la creación de cooperativas, sindicatos y ligas campesinas, que —aunque con una finalidad política— introdujeron elementos culturales nuevos en la tradicional actitud aislacionista de la comunidad.

La Universidad Rafael Landívar organizó también, desde 1967, un programa de promoción de jóvenes indígenas con cualidades de liderazgo, muchos de los cuales iniciaron estudios universitarios. Hacia 1990, más de 20 000 promotores indígenas habían sido formados.⁴ Sin embargo, la violencia contra los activistas indígenas empezó desde los años 70 y cientos fueron asesinados.

En la década de los setenta surgieron organizaciones como la Academia de la Lengua Maya k'iche', el grupo ligado al Proyecto Lingüístico Francisco Marroquín, la revista *Ixim*. Luego se fundaron el grupo Patinmit en 1974 y un partido, el Frente de Integración Nacional (FIN), en 1976. Hacia

⁴ Gálvez, et. al. (1997).



mediados de esa década hubo dos diputados indígenas en el Congreso de la República, dato que revela no tanto el comienzo de una creciente participación política como el valor simbólico de que hubiera representantes de este importante sector⁵.

Ocurrieron, asimismo, otros hechos relacionados con los cambios organizativos y participativos. Primero: el terremoto de 1976 tuvo consecuencias sociales y políticas, pues afectó gravemente algunas zonas de población indígena y el aparato administrativo del Estado quedó desbordado. De forma espontánea se abrieron posibilidades de organización, ayuda mutua y acercamiento solidario entre grupos y líderes indígenas gracias a las tareas de reconstrucción. Algunas de esas organizaciones fueron creadas por los grupos rebeldes.

Segundo: el auge del movimiento de masas ocurrido hacia finales de los 70 propició — por vez primera a nivel nacional— acercamientos y posibilidades de organización entre dirigentes y masas indígenas; y entre esta y los cuadros políticos radicales no indígenas próximos al movimiento guerrillero. De hecho, a finales de esos años, en las zonas en las que se producía la lucha armada, los indígenas se incorporaron tanto a la insurgencia como a las actividades contrainsurgentes del Ejército por medio de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). Pudo haber ocurrido, de nuevo, una instrumentación de importantes contingentes indígenas.

4 El nuevo ambiente y los Acuerdos de Paz

La vinculación de grupos indígenas al movimiento guerrillero ocurrió como un proceso de conversión en el interior de numerosas comunidades, dentro del cual muchos pasaron de una visión caracterizada por lo religioso a otra que, sin dejar de serlo, expresaba preocupaciones o demandas de distinta naturaleza. Hacer política no era una finalidad de la cultura tradicional. Esta actitud

nueva era resultado acumulativo de cambios que venían ocurriendo en las institucionales tradicionales.

Grandes sectores indígenas fueron severamente castigados por la represión militar: hubo más de 50 000 muertos y decenas de miles se vieron obligados a huir, para salvar la vida, como refugiados en México o como desplazados a otras zonas del país. Este fue, además, un golpe a la cultura indígena.⁶ Simultáneamente, la violencia tuvo efectos particulares en la toma de conciencia que se venía produciendo desde finales de los años 80. En esto jugaron un papel decisivo las denuncias -hechas por organizaciones mayas y por otras ONG- de violaciones de los derechos humanos y las exigencias de que estos fueran respetados.

Por otra parte, la Constitución de 1985 introdujo, por vez primera en la historia del país, normas que reconocen a los indígenas como un grupo social y culturalmente diferente (Art. 143, entre otros), que el Estado debe proteger. Esto contrasta con la tradición y la concepción, desde la Constitución liberal de 1879, en la época de Justo Rufino Barrios, de un Estado nacional culturalmente unitario, basado en los valores occidentales y que otorgaba iguales derechos de ciudadanía a quienes en realidad no los tenían.

Posteriormente, en 1988, la Comisión Nacional de Reconciliación, establecida como resultado de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Esquipulas II, convocó a un diálogo nacional sobre los temas que más tarde serían recogidos y desarrollados en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Estos temas fueron discutidos con cierta profundidad en la Asamblea de la Sociedad Civil.

Además, en el ámbito internacional se desencadenó un importante debate sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y la necesidad de eliminar las concepciones monistas de la nación. Estas corrientes adquirieron forma —e influyeron poderosamente en el ambiente guatemalteco— con ocasión de las celebraciones del V Centenario del arribo de Cristóbal Colón a tierras de lo que hoy se llama América Latina.

⁵ La mayor presencia de sectas protestantes entre la población indígena también puso de manifiesto su creciente complejidad.

⁶ Black (1984); Frank *et al.* (1984); Jonas (1991) y McClintock (1985).

La convocatoria a celebrar el “Encuentro de las dos culturas” fue motivo de airado rechazo por parte de intelectuales y organizaciones indígenas y no indígenas, y marcó el fin de las celebraciones del 12 de octubre como “Día de la Raza”.

A partir de 1993 se planteó la posibilidad de que el Congreso de la República ratificara el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes. Esta posibilidad abrió una discusión en la prensa y en foros académicos y llegó al Congreso, donde se paralizó a pesar de una resolución favorable de la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, finalmente, el Convenio fue ratificado, con algunas salvedades, a comienzos de 1996. Se trata de una legislación muy avanzada en cuanto a reconocer los derechos al territorio, a incrementar la cultura, y al uso de normas consuetudinarias por parte de los indígenas, aunque no se pronuncia sobre su autodeterminación.

En esas mismas fechas, Rigoberta Menchú Tum recibió el Premio Nobel de la Paz, elección que entrañaba un reconocimiento internacional a las luchas de la población aborigen de

América Latina y, en particular, de la mujer indígena y, se produjo, primero en 1993, la declaración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y luego, con el apoyo de organizaciones internacionales encabezadas por las Naciones Unidas, fue proclamado el Decenio Internacional de la Población Indígena.

En Guatemala, el momento culminante lo constituyó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el 31 de marzo de 1995, rubricado por el Gobierno de Guatemala y la URNG (Recuadro 6.3), como parte del conjunto de los Acuerdos de Paz⁷. Esto abrió las puertas a la participación del gobierno y de representantes indígenas en el debate público sobre el tema indígena. Los Acuerdos de Paz, pero particularmente éste, contienen un conjunto de previsiones de ejecución práctica inmediata, tales como la creación de Comisiones Paritarias de Reforma Educativa, del tema de la Tierra y de Reformas y Participación; y las comisiones específicas de Oficialización de Idiomas Indígenas y de Lugares Sagrados.

El acuerdo constituye un importante avance en la lucha secular de los pueblos

Recuadro 6.3

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas Considerandos: (fragmento)

“...Que el tema de identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala; que los pueblos indígenas incluyen al pueblo maya, garífuna y xinca y que el pueblo maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común; que a raíz de su historia, conquista, colonización, desplazamientos y migraciones, la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural, y multilingüe; que las partes reconocen y respetan la identidad y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos maya, garífuna y xinca, dentro de la unidad de la Nación y la indivisibilidad del territorio del Estado, como componentes de dicha unidad; que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social; que esta realidad histórica ha afectando y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala; que en tanto no se resuelva este problema de la sociedad guatemalteca, sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse en toda su magnitud, y ocupar en el concierto mundial el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos...”

⁷ Capítulo V.



indígenas y el punto de partida de un proceso real de reivindicación de los derechos de mayas, garífunas y xincas. El Acuerdo contiene también compromisos de carácter más general, como el combate a la discriminación racial y social.

Actualmente, la Instancia Multipartidaria para las Reformas Constitucionales, del Congreso de la República, discute las reformas a la Constitución derivadas directamente de las recomendaciones hechas en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. La concreción de estas reformas constituiría un paso trascendental, pues elevaría a categoría constitucional la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe del Estado guatemalteco.

5 Las organizaciones mayas

Las formas de organización del pueblo maya han cambiado y hoy expresan intereses y reivindicaciones relacionados lengua e identidad (Recuadro 6.4).

A partir de criterios de tiempo, metas y escenarios de surgimiento, las organizaciones indígenas se pueden clasificar en cuatro categorías:

a Organizaciones iniciales de promoción cultural.

Surgidas entre 1960 y 1970, su centro de interés fue el estudio y la promoción de la cultura maya en una óptica limitada: la recuperación de contenidos culturales como parte de un proyecto de desarrollo folclórico y el impulso del estudio, más que la difusión de sus lenguas. Todo esto fue, posteriormente, objeto de revisiones críticas y de cambios.

b Organizaciones

populares con presencia indígena.

Constituidas la mayoría de ellas, a mediados de la década de los 80, como respuesta a la represión sufrida, estas organizaciones de carácter pluriétnico reivindicaron derechos sociales y políticos, hicieron denuncias y se convirtieron, en algunas ocasiones en protagonistas en la lucha contra la impunidad y en defensa de los derechos humanos.

c. Organizaciones mayistas.

Las reivindicaciones culturales y los derechos del pueblo maya constituyen el eje sistematizador de estas agrupaciones. Surgidas en la segunda mitad de la década de los ochenta y, sobre todo, en los años noventa, no excluían las reivindicaciones sociales que han animado la protesta popular en esos años, pero se desmarcaron claramente de las organizaciones mencionadas en el punto anterior. Las diferencias entre ellas han venido siendo superadas, gracias a las negociaciones de paz y de la puesta en práctica del Acuerdo de Derechos de los Pueblos Indígenas.

d Las organizaciones mayas de desarrollo.

Desde la década de los setenta comenzaron a surgir organizaciones dirigidas a fomentar actividades empresariales que reúnen a productores para tener acceso conjunto a mercados, insumo y crédito.

El número de organizaciones se han multiplicado dentro del clima democrático, la ayuda de numerosas ONG y la aplicación de los Acuerdos de Paz. Todo ello conforma un movimiento en constante crecimiento, difícil de calificar y, más aún, de estimar

Recuadro 6.4

El movimiento y las organizaciones mayas

El dinamismo y el carácter emergente de las organizaciones mayas, así como, en algunos casos, su naturaleza experimental, dificulta desentrañar su variabilidad organizativa y de contenido. Pese a esto, a continuación se presenta una clasificación aproximada y una identificación muy tentativa de algunas organizaciones mayas.

a) Una inmensa mayoría son asociaciones que llevan a cabo actividades de carácter comunal y atienden necesidades muy concretas de la población. Son comités, asociaciones o grupos de desarrollo, relacionados generalmente con ONG. Constituyen el espacio natural favorable para la expansión del movimiento maya y para formas originales de participación.

b) En un nivel más complejo existen entidades integradas por dos o más organizaciones que tienen, por ello, un carácter regional o subregional. Entre estas se encuentran, por ejemplo, la Coordinadora Cackchiquel de Desarrollo Integral (COKADI), la Cooperativa para el Desarrollo Rural del Occidente (CDRO) de Totonicapán, Nan Jal y la Coordinadora Q'anjob'al.

c) También se dan formas de coordinación de dos o más organizaciones, algunas de ellas como las del punto anterior, que se orientan a impulsar reivindicaciones de carácter político y que fueron, hasta hace poco, las protagonistas más activas de las demandas políticas. Tienen las experiencias más antiguas de coordinación del movimiento maya y exhiben formas orgánicas complejas. Incluyen, por ejemplo, la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG), el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG) y la Instancia de Unidad y Consenso Maya (IUCM).

d) Otras entidades, de formación más reciente y compleja, son instancias de coordinación y unidad, que abarcan un radio de acción social y geográfico mayor. Revelan el nivel de madurez que va alcanzando el movimiento maya. Entre las más importantes se encuentran:

El Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM). Fundado en noviembre de 1993, es una iniciativa de las escuelas mayas para unificar esfuerzos educativos y hacer que de los indígenas orienten su propia formación intelectual.

Mesa Nacional Maya de Guatemala (MENMAGUA). Constituye un esfuerzo unitario en relación con las agencias de la cooperación extranjera. Impulsa proyectos indígenas para Centroamérica y mantiene relaciones con el Consejo Indígena de Centroamérica.

Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala, Saqb'illchil (COPMAGUA). Reconocida, en febrero de 1997, como interlocutora durante las negociaciones de paz, jugó un papel protagónico en la formulación del Acuerdo indígena. Se integró con importantes grupos y organizaciones mayas y ha realizado una labor señera en la Asamblea de la Sociedad Civil, de la que forma parte. Incluye a organizaciones descritas en el apartado (c) anterior.

El Comité para el Decenio del Pueblo Maya (CDPM). Creado con la declaración del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, de noviembre de 1994. Es un organismo de convergencia y coordinación de organizaciones mayas.

cuantitativamente.

6 La sociedad garífuna y sus organizaciones

La sociedad garífuna ha experimentado cambios importantes en el desarrollo del enclave bananero, en particular, y al de la zona atlántica, en general. El activo movimiento sindical de esa zona terminó en 1954, con el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz. La violencia política de los años 70 y 80 no los afectó directamente: provocó más bien un mayor aislamiento en relación con el medio guatemalteco y reforzó sus vinculaciones con los garífunas de Honduras, Belice y los Estados

El debate sobre la cuestión étnica está en sus comienzos, aun cuando existan compromisos asumidos por el gobierno en el Acuerdo 169 relativo a los Derechos de los Pueblos Indígenas

y Tribales en Estados Independientes y en el Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas. Los temas relacionados con los derechos indígenas y el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, deben ser sometidos a un fuerte escrutinio en una sociedad en que el racismo se encuentra implícito en diversas manifestaciones de la vida cotidiana. La polémica debe esclarecer situaciones veladas, ignoradas o asumidas, cuando, por ejemplo, se examinan las definiciones o identidades del “indio” y del ladino, así como todo lo relacionado con el reconocimiento de la naturaleza multiétnica de la sociedad guatemalteca, lo cual conlleva también el reconocimiento de su condición multilingüe y pluricultural. La actual organización del Estado no corresponde a esa compleja realidad y, en consecuencia, deberán hacerse las reformas necesarias para que se produzca esa correspondencia. Los efectos serán de naturaleza política y sociopolítica, a todo nivel y, por ello, el debate tiene un evidente tono polémico. Los aspectos a debatir son múltiples, pero aquí solo se presentan algunos, de acuerdo con los compromisos contenidos en el Acuerdo sobre Derechos e Identidad de los Pueblos Indígenas.

El tema de la multiétnicidad pareciera que finalmente se ha impuesto en el lenguaje

Unidos. La influencia de las organizaciones hondureñas ha sido grande en dirección del rescate cultural, lingüístico y religioso.

Los Acuerdos de Paz mencionan a los garífunas como un pueblo indígena, lo cual ha posibilitado su representación en las actividades oficiales y en aquellas instancias donde su participación es necesaria y pone de relieve su condición. Para hacerse presentes en algunas de las comisiones permanentes, por ejemplo, fundaron la Organización Negra de Guatemala y Burduru, pero han delegado en COPMAGUA algunas tareas de representación pública.

B Los actuales temas de debate

político, lo que implica el reconocimiento de que junto a la emergencia de un movimiento social creciente de los mayas, y a la adopción de compromisos sobre esta materia -mediante la firma del convenio 169 y del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas- se produce un rico y contradictorio ensamble de discursos relativos a la etnicidad, la identidad y la cultura indígenas. Este se produce en el debate político, en los medios escritos, en la academia, y en los círculos de las ONG y de agencias internacionales. A continuación se identifican algunas cuestiones que actualmente concitan más la atención de la opinión pública.

1 Las identidades étnicas

El momento ascendente del debate se produjo no tanto cuando empezaron a surgir las organizaciones indígenas, sino cuando sus intelectuales anunciaron —a finales de los 80— la compartida conciencia étnica de ser mayas, como calificación unificadora de la dispersión lingüística. Es cierto que hasta ahora, en la vida cotidiana, los indígenas se identifican con su comunidad local: el municipio, por lo

general. Pero los intelectuales mayas reivindican una identidad mayor, entendida como una construcción política en oposición a “lo ladino”, el sujeto dominante y discriminador. Tal iniciativa posee una lógica, pues histórica, lingüística y culturalmente todos los grupos mayas provienen de un tronco común.

Esto se relaciona, a su vez, con el tema de la dispersión de los no indígenas, quienes tienen una identidad étnica difícil de precisar pues no han sido forzados a definirse a sí mismos con propósitos defensivos, y carecen de algún objetivo o meta común. Además, la cuestión de la probable identidad ladina atañe a la cultura mestiza guatemalteca y latinoamericana. Por ello hay quienes argumentan que indígenas y ladinos comparten una identidad común: han convivido más de quinientos años en un mismo territorio y seguido el mismo destino, aunque este haya repartido desigualmente sus beneficios. En consecuencia, todos serían guatemaltecos.

2 La nación en una sociedad multiétnica

Los intelectuales mayas conciben la nación como si ésta girara alrededor de sus componentes étnicos y subrayan los aspectos culturales propios de cada uno y distintos del resto. De tal manera que la identidad que se persigue es aquella que, apoyada en lo cultural, permite la diferenciación y establecer que Guatemala es una sociedad multiétnica.

En consecuencia, al Estado nacional actual se le criticaría su naturaleza etnocéntrica y monista, pues serían los no indígenas —criollos y ladinos— quienes habrían definido, desde antaño, la nación unitaria, con el español como idioma oficial y la cultura occidental como dominante. La política de asimilación contenida en la Constitución sería una consecuencia del predominio de la cultura occidental.

Nadie discutiría hoy que en Guatemala conviven, junto a la población mestiza o ladina, etnias de variada significación. Sin embargo, la cuestión se torna compleja si se olvida que

lo calificado como ladino dista mucho de ser homogéneo como agrupamiento étnico, que la población maya habla 22 lenguas diversas, y que los garífunas y xincas solo ahora empiezan a cobrar presencia social y política bajo la influencia decisiva de las iniciativas mayas.

En todo caso, la necesidad de transformar, con base en los Acuerdos de Paz, el Estado-nación, está planteada en Guatemala. Se trata de pasar de un Estado heredero de lo oligárquico, racista, centralista y autoritario, a uno que exprese la diversidad étnica y cultural de la nación y, en consecuencia, que sea pluralista, descentralizado y democrático. La discusión sobre este aspecto es, no obstante, aún incipiente.

3 Autonomía, independencia y autodeterminación

Una consecuencia del reconocimiento de la construcción multicultural de la nación es la de plantear el problema de la autonomía política de los pueblos y/o las diversas etnias que conforman el Estado. La noción de pueblo ha estado siempre asociada a la idea de autodeterminación, es decir, al derecho a que se dote de un poder propio para la dirección y administración de sus asuntos particulares.

Algunos argumentan que cada grupo lingüístico debe tener la oportunidad de organizarse políticamente, con alguna forma de autonomía en el interior del Estado. Otros llegan a hablar de un Estado multinacional o de la posibilidad de crear un Estado federal, sin identificar qué es lo que se puede federar.

También se han hecho propuestas de crear autonomías regionales de carácter administrativo donde los diferentes grupos mayas puedan manejar su destino con dirigentes propios y con base en sus valores culturales y políticos. Los intelectuales mayas y otros se habrían apropiado así de la idea de la descentralización —que forma parte de la agenda de reforma, modernización y democratización del Estado— como un medio para insistir en alguna forma de autonomía propia. Finalmente, hay opiniones contrarias

que plantean que la dispersión étnico-lingüística de Guatemala y la heterogeneidad de casi todos los municipios vuelven difícil la aplicación del principio de autonomía con base en la identidad lingüística.

4 La oficialización de los idiomas mayas

Este es probablemente el punto más debatido, tanto en esferas oficiales como en la sociedad civil, por su carácter político. La demanda maya relativa al reconocimiento del derecho de los diferentes grupos étnicos a utilizar sus idiomas busca que estos trasciendan más allá de su uso en la vida privada y sirvan como lenguas públicas, de carácter oficial. Para cumplir con este compromiso, la Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala, creada como resultado del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, ha hecho una serie de propuestas para extender los diferentes idiomas a la educación, la justicia, la salud y diferentes servicios estatales (Recuadro 6.5).

El debate en torno a si se oficializan o no los idiomas está entrando en conflicto con otro: la búsqueda de soluciones prácticas para hacerles frente a los gastos que ello implicaría, aspecto estrechamente vinculado a la crisis fiscal del Estado.

5 La justicia y el derecho consuetudinario

El tema del derecho indígena y su aplicación es motivo de una discusión iniciada recientemente y de un esfuerzo importante de investigación. En Guatemala, como en cualquier Estado existe un derecho vigente que aspira a ser positivo, es decir, a aplicarse por igual y de manera exclusiva. La existencia de otras formas de resolver conflictos, con raíces culturales e históricas propias de un amplio

sector de la población, contrasta con su falta de reconocimiento por parte del sistema de justicia. La Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, creada para cumplir con los Acuerdos de Paz, identifica como una falencia mayor del sistema judicial la ausencia de reconocimiento de formas de justicia diferentes a la oficial, lo cual pone de manifiesto la falta de correspondencia entre ese sistema y el carácter multicultural y pluriétnico del país.⁸ La Comisión también ha reconocido que existen dificultades para resolver el problema, como la ausencia de un perfil claro de lo que se entienda por derecho consuetudinario, la existencia de un debate público que aún no ha arribado a un consenso acerca de otras formas de administrar justicia, y la necesidad de compatibilizar la modernización del aparato estatal con el necesario reconocimiento del derecho consuetudinario. La Comisión ha propuesto que la Constitución incluya una norma que reconozca la existencia de principios, criterios, procedimientos y tomas de decisiones desarrollados por los pueblos indígenas para resolver conflictos, y asegurar que se evite tanto la opción impositiva de normas y autoridades estatales sobre los pueblos indígenas, como la edificación de sistemas paralelos de justicia que se ignoran mutuamente. A su vez, recomienda que la norma constitucional se concrete en una ley que regule las relaciones entre ambos sistemas y que sea consensual, flexible, experimental y emitida a breve plazo.

La demanda para utilizar de manera complementaria las normas consuetudinarias mayas plantea una doble interrogante: ¿qué autoridad lo utilizaría?, ¿en qué casos hacerlo y en cuáles no? El debate ha puesto de manifiesto también dos situaciones extremas: en algunos casos actualmente no se aplica ningún derecho, rige la ley de la selva⁹ o bien priva la justicia privada; en muchos otros, las normas penales de la comunidad se aplican silenciosamente.

Algunos se han manifestado en defensa de la unicidad legal del Estado y en contra de reconocer otras normas. Otros, en cambio, argumentan que lo consuetudinario está constituido por reglas y principios normativos

⁸ Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (1998).

⁹ Capítulo V.



“La Comisión de Oficialización de Idiomas indígenas, en cumplimiento de su mandato, hace una propuesta de modalidades de oficialización, en los siguientes términos:

Respecto a los derechos lingüísticos de los indígenas, la Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas propone distinguir entre derechos lingüísticos individuales y derechos lingüísticos colectivos.

Los derechos lingüísticos colectivos se enmarcan en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual establece que se debe promover la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas en la prestación de los servicios sociales del Estado a nivel comunitario e informar a las comunidades indígenas en sus idiomas, de manera acorde a las tradiciones de los pueblos indígenas y por medios adecuados, sobre sus derechos, obligaciones y oportunidades en los distintos ámbitos de la vida nacional. Para lo cual se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación masiva en los idiomas de dichos pueblos.

La Comisión de Oficialización de Idiomas indígenas, propone además el derecho lingüístico individual, indicando que todos los guatemaltecos, independientemente de la modalidad de oficialización que el Estado haya dado a su lengua, tienen derecho a acceder a los servicios que presta el Estado, particularmente en justicia, en su lengua materna, cuando así lo requieran. El cumplimiento de los derechos lingüísticos individuales se llevará a cabo por medio del auxilio de traductores e intérpretes.

La Comisión de Oficialización de idiomas indígenas considera que todas las lenguas guatemaltecas son iguales en dignidad y tienen los mismos derechos, aunque en la actualidad no se encuentran en las mismas condiciones, por lo que requieren tratamientos diferentes, de ahí a la siguiente propuesta de modalidades de oficialización: A nivel territorial tomando en cuenta criterios lingüísticos y territoriales, clasificando a los idiomas en tres categorías: Lenguas Territoriales, Lenguas Comunitarias y Lenguas Especiales.

Lenguas Territoriales: son aquellas habladas por más de trescientos mil habitantes y en una extensión de veinte o más municipios, con experiencia en educación bilingüe, producción literaria y recursos humanos calificados en materia lingüística. En esta categoría se incluyen: Q'eqchí', K'iche', Mam y Kaqchikel.

Lenguas Comunitarias: son aquellas habladas por menos de trescientos mil habitantes, en una extensión de menos de veinte municipios, con menor tradición en producción literaria y educación bilingüe y con escasos recursos humanos calificados en lingüística. En esta categoría se incluyen: Poqomchi', Q'anjob'al, Chuj, Ixil, Tz'utujil, Poqomam, Jakalteko, Ch'orti', Achi, Sakapulteko, Akateko, Awakateko, Uspanteko, Mopan, Sipakapense, Tektiteko y Garífuna.

Lenguas Especiales: son aquellas en peligro de extinción y que tienen menos de mil hablantes. En esta categoría se incluyen: Itza' y Xinka.

Los ámbitos de uso en que se oficializan los diferentes idiomas son los siguientes: educación, justicia, servicios de salud, servicios municipales, registro de ciudadanos y servicios del Tribunal Supremo Electoral, Rentas Internas, medios de comunicación masiva del Estado y otros servicios fundamentales.

La implementación de las modalidades de oficialización contempla fases graduales, que van desde una primera etapa en la que los servicios contarán con el apoyo de traductores, hasta la capacitación lingüística del personal en servicio y la calificación lingüística como requisito del personal de nuevo ingreso a los puestos de trabajo. La formación de recursos humanos en materia de lenguas indígenas y la profundización en el estudio y producción literaria en estos idiomas son prioritarios en esta primera fase de la oficialización.

La estrategia que sigue la implementación es de gradualidad, pero dado lo largo de la espera de los pueblos indígenas en la toma de decisiones para el uso público de sus idiomas, el proceso gradual debe abarcar desde sus inicios una serie de medidas visibles y amplias que satisfagan las expectativas de los usuarios en los ámbitos señalados de educación, justicia, servicios de salud, servicios municipales y otros, destinados a la práctica democrática, como el que se refiere a la participación en procesos electorales.

Las políticas y estrategias para la implementación de la oficialización de los idiomas indígenas responden al objetivo general de superar las condiciones de discriminación social, cultural y lingüística de la población Mayab', Garífuna y Xinka, con el fin de crear un Estado guatemalteco democrático, pluralista y respetuoso de sus cualidades multilingües, multiculturales y multiétnicas; y a objetivos específicos que se detallan a continuación:

Objetivo 1: Fortalecer el proceso de estandarización escrita de los idiomas Mayab', Garífuna y Xinka.

Objetivo 2: Generalizar la educación bilingüe intercultural.

Objetivo 3: Fortalecer el Organismo Judicial para que proporcione a la población guatemalteca el acceso a la justicia en su propio idioma.

Objetivo 4: Fortalecer el proceso de democratización del Estado, usando los idiomas indígenas del lugar de acuerdo con lo establecido en la prestación de servicios básicos.

Objetivo 5: Crear el servicio de traducción en idiomas indígenas, para toda la administración pública.

Objetivo 6: Prestar los servicios municipales en el idioma de la comunidad de acuerdo a los ámbitos establecidos.

Objetivo 7: Identificar la geografía del país con los topónimos de los lugares, de acuerdo a los idiomas que se hablan en las diferentes regiones.

Objetivo 8: Estudiar, recuperar y fortalecer la personalidad e identidad multicultural de la población indígena en particular y guatemalteca en general.

Objetivo 9: Crear la infraestructura legal e institucional para el desarrollo de la población lingüística pluralista de Guatemala.

Las instituciones encargadas de la implementación son: La Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, las instituciones y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que trabajan en lingüística en el país, las universidades, los Ministerios de Educación, Cultura y Salud Pública, la Corte Suprema de Justicia, la Coordinadora Garífuna, la organización Xinka y otras instituciones.”

muy flexibles que orientan la conducta y solo en algunos aspectos de la vida comunitaria, tales como reglas conyugales, intercambio comercial y resolución de pequeños conflictos. Se trataría de un derecho que sobre todo busca conciliar y es complementario del sistema jurídico nacional. El propio Código Penal señala el carácter supletorio de las normas de la comunidad. En forma de prueba, cinco Juzgados de Paz Comunitarios fueron establecidos recientemente, con autoridad para resolver problemas con base en usos y costumbres del lugar.

Muchos otros aspectos de la multiétnicidad guatemalteca hasta ahora empiezan a

conocerse y discutirse. Es importante, por ejemplo, todo lo relativo a la educación maya, en lo que hay valiosas iniciativas en curso, como la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (Recuadro 6.6). Las reformas constitucionales, dentro de las cuales las derivadas del Acuerdo de Derechos e Identidad de los Pueblos Indígenas ocupan un lugar relevante, son otro aspecto muy importante de la cuestión.

Recuadro 6.6

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Reforma Educativa

Dentro de los 12 Acuerdos de Paz firmados por el gobierno y la URNG, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es el que intenta proponer nuevas formas de concebir la nación guatemalteca; tiene como finalidad combatir la discriminación a través del reconocimiento de los derechos culturales, económicos y sociales de los pueblos indígenas.

Para esto plantea el establecimiento de tres comisiones paritarias —de Reforma Educativa, de Temas referentes a la Tierra, y de Participación Indígena a todos los Niveles— y de dos comisiones especiales —la de Oficialización de Idiomas Indígenas y la de Lugares Sagrados. Una comisión paritaria está definida como un grupo compuesto por igual número de representantes del gobierno y de representantes de organizaciones indígenas. Estas comisiones tienen como tarea discutir propuestas para alcanzar un consenso en diferentes campos.

De las propuestas presentadas por el Acuerdo Indígena, la de Reforma Educativa será decisiva para las relaciones interculturales en Guatemala; gira alrededor de 10 ejes de discusión, los cuales son aplicables no sólo en cuanto a la educación, sino en todas las demás áreas:

- Descentralización.
- Interculturalidad.
- Calendarios paralelos.
- Programas educativos culturalmente pertinentes.
- Relaciones en espacios bilingües y multilingües.
- Presupuestos equitativos.
- La comunidad como centro de poder.
- La administración local con pertinencia cultural como representación del Estado.
- Regionalización por áreas lingüístico-culturales.
- Un nuevo Estado que refleje fielmente la naturaleza multicultural de la nación.

Violencia e Inseguridad Ciudadana



Actualmente ya no se registra en Guatemala la violencia política de hace unos años, pero sí la proveniente de la delincuencia, que es mayor en la región metropolitana y en departamentos con rápidos cambios económico-sociales como Escuintla o Izabal. Ciertamente ambas violencias generan inseguridad ciudadana e incluso los agentes que provocaron una puede que aún incidan en la otra. Sin embargo, entre las dos hay diferencias. La violencia política respondía a una pugna por el poder, a bandos que luchaban por cambiar o por conservar el *statu quo*; la violencia criminal de hoy más bien se alimenta de las debilidades de ese *statu quo*, sin buscar su transformación. Es impulsada por una lógica difusa, de ataque indiscriminado, con alto rendimiento y bajo costo para los

delincuentes; rebasa a la capacidad de la pública, hace que el Estado pierda legitimidad frente a la sociedad civil y obliga a que esta organice su propia defensa e incluso restrinja sus propias libertades.

A continuación se presenta una descripción de algunos indicadores de la violencia en años recientes, aunque lamentablemente la limitada información estadística disponible y su mala calidad, impiden alcanzar conclusiones con un alto grado de precisión. Estos indicadores, por lo tanto, deben interpretarse con precaución. El capítulo incluye también una aproximación acerca de los orígenes de la violencia y de las reacciones de la sociedad civil, así como consideraciones relativas a la precariedad del sistema policial y judicial.

A Cae la violación de los derechos humanos

La violencia originada en el Estado, dirigida contra opositores al gobierno de turno y ejercida durante décadas en Guatemala, carece de las dimensiones y la gravedad de antes. Ahora no existe una política gubernamental, sistemática, de violación de los derechos humanos y, específicamente, de los civiles y políticos.¹ Las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, forma indirecta de medir esa violencia gubernamental, han disminuido (Gráfico 7.1 y Cuadro 7.1).

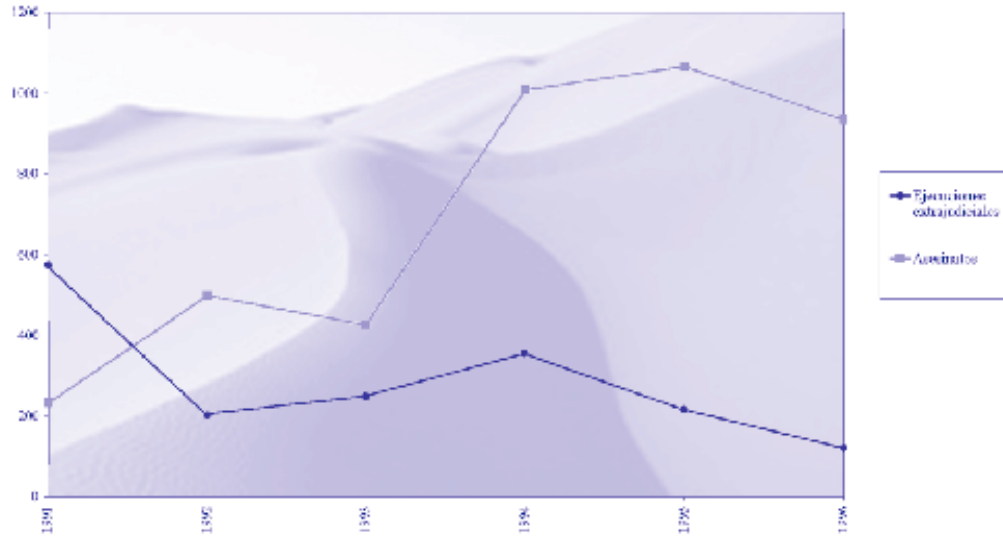
Determinar cuáles son los casos de violación a los derechos humanos no es sencillo. En el pasado, como principal acusado, el Estado se resistía a llevar un

registro sistemático de tales hechos, con lo cual ejecuciones extrajudiciales pudieron haber quedado catalogadas como asesinatos comunes. Por eso, cifras como las de principios de la década de los noventa (Gráfico 7.1) tienden a subestimar la magnitud de las violaciones a los derechos humanos que se dio en esos años. Sin embargo, existe evidencia más sólida de que la violación de los derechos se redujo radicalmente en 1996, con la firma de la paz y con una postura gubernamental contraria al encubrimiento. Al transformarse el escenario político, también se transformó el tipo de delito, la clase de víctima y la procedencia del victimario (Recuadro 7.1).

¹ En abril de 1998 la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas decidió excluir de su agenda a Guatemala como país sujeto a observación por parte de la Comisión.



Gráfico 7.1
Número de ejecuciones extrajudiciales y asesinatos
(1991-96)



Fuente: Cálculos propios con base en estadísticas de la ODHA.

Recuadro 7.1

La militarización de la sociedad en el pasado

La violación de los derechos humanos no provino solo del ejército y de la policía, sino también de la guerrilla y de estructuras paramilitares como las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y los comisionados militares. La figura de comisionado militar se creó en 1938 y se convirtió en una amplia red que llegaría a ser “los ojos y oídos” del Ejército para controlar las comunidades. A principios de la década de 1990 había cerca de 22 mil comisionados militares, con mayor presencia en los departamentos de Jutiapa, Guatemala, Alta Verapaz, Petén, San Marcos, Huehuetenango, Chiquimula, Santa Rosa y Baja Verapaz². Por su parte, en el último período de su vigencia (los últimos 3 años del proceso de negociaciones de los acuerdos de paz), las PAC o Comités de Defensa Civil (CDC) tenían presencia en más de 8 000 comunidades del país. Los CDC fueron formados en 1981 como parte de la estrategia militar del Ejército de Guatemala para combatir a las fuerzas insurgentes. Al entrar en vigencia la Constitución Política de 1985, el cómputo de las personas enroladas en los Comités fue de alrededor de 850 000, es decir, 21% de la población masculina estimada para 1987 en todo el país, y casi 42% de los hombres en edades comprendidas entre los 15 y 64 años. Durante tres lustros éstas fueron casi las únicas formas de organización toleradas oficialmente en las comunidades, lo que indica el grado de militarización de la vida social en el campo. En marzo de 1993, los CDC poseían 16 194 armas de diferentes tipos, particularmente fusiles F-1 y F-2. La transición hacia un país en paz se ha visto favorecida, sin duda alguna, por la disolución de las PAC (o CDC) y de los Comisionados Militares.

Fuente: PDH et al (1994)

En general, es evidente la reducción de las violaciones a la libertad personal, a la libertad de asociación y reunión y, en menor medida, al debido proceso. Lamentablemente, el derecho a la vida se ha visto amenazado por los linchamientos (incompatibles con un

Estado de derecho) y las acusaciones de violaciones a la integridad personal como consecuencia de desalojos de varias fincas. En el segundo semestre de 1997 aún hubo denuncias de desapariciones forzosas.

² Cuadro 30 del Anexo Estadístico.



Cuadro 7.1

Guatemala: denuncias admitidas por categoría de presunta violación a los derechos humanos, según informes de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA)

Denuncia	Totales			
	1995	Ene-Jun 1996	Jul-Dic 1996	Ene-Jun 1997
Derecho a la Vida	555	18	112	44
Ejecuciones extrajudiciales	144	61	42	3
Tentativas de ejecución extrajudicial	58	19	8	6
Amenazas de muerte	353	101	63	15
Derecho a la Integridad y Seguridad Personal	411	140	111	33
Tortura	26	4	3	2
Tratos crueles	20	7	15	8
Malos tratos	-	39	29	9
Uso excesivo de fuerza	14	39	9	3
Otras amenazas	292	78	55	11
Derecho a la Libertad Personal	142	33	83	27
Detención arbitraria	45	14	50	17
Detención en infracción de garantía jurídica	40	7	22	8
Secuestros	18	9	8	1
Desaparición Forzada	11	1	1	1
Reclutamiento forzoso	28	2	1	-
Derecho al Debido Proceso Legal	241	69	149	73
Garantías procesales	29	7	35	12
Derecho al habeas corpus	16	-	-	-
Derecho a la justicia	196	62	114	61
Derechos Políticos	14	3	1	-
Derecho a la Libertad de Expresión	5	1	1	-
Derecho a la Libertad de Movimiento	27	-	8	-
Derecho a la Libertad de Asociación	71	7	21	5
Otras Violaciones en el Enfrentamiento Armado	101	29	10	-
Daños o sufrimientos a civiles	65	28	9	-
Ataques contra bienes civiles	26	1	1	-
Ataques a bienes de la población	3	-	-	-
Actos de terrorismo	3	-	-	-
Falta de protección a heridos y enfermos	2	-	-	-
Participación de menores de 15 años en el conflicto	2	-	-	-
Total General	1 567	468	496	182

Fuente: MINUGUA (1995–1997).

Nota: Las cifras incluyen denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por el gobierno y por fuerzas insurgentes.

B El crimen en cifras

De acuerdo con el Cuadro 7.2, el cual incluye información que no necesariamente es exhaustiva, los promedios anuales (1992-1996) de delitos cometidos en Guatemala fueron los siguientes: 3 221 muertos por actos violentos, 5 747 heridos y 6 291 robos de vehículos, lo cual, se traduce en nueve muertes, 16 heridos y 17 robos de vehículos por día. Según esta clasificación, en 1995 se registró el mayor incremento de hechos violentos. Descendió en 1996, aunque aún continuaba por encima del de 1992. Aparte de la angustia social que provoca, el crimen

conlleva, evidentemente, un costo económico directo (Recuadro 7.2), y desalienta las inversiones y el turismo.

Como se verá más adelante, los orígenes de este tipo de violencia son múltiples. Entre ellos se pueden señalar la inseguridad en la posesión de la tierra, la ausencia histórica del Estado de derecho, el reacomodo del Estado una vez terminado el conflicto armado interno, y el debilitamiento de instituciones sociales que fomentaban la seguridad emocional, y la impunidad.

Cuadro 7.2

Evolución de los delitos más frecuentes en la República de Guatemala (1992-1996)

Delitos	1992	1993	1994	1995	1996
Muertos por violencia	2 699	3 231	3 239	3 657	3 281
Heridos en actos violentos	4 557	6 954	5 786	6 277	5 162
Robos	-	-	3 364	4 661	4 530
Robos de vehículos	4 455	5 191	7 540	8 147	6 121
Total de delitos	11 711	15 376	19 929	22 742	19 094

Fuente: Cálculos propios con base en información de la Policía Nacional.

Recuadro 7.2

El costo económico de la delincuencia

La delincuencia tiene un alto costo pecuniario para la sociedad: incluye los gastos de prevención y sanción pública y privada, más el valor directo de los daños. En el caso de las empresas, esos costos se añaden a los precios de venta de los productos. Para estimar los costos de la violencia en Guatemala habría que incluir, cuando menos, seis grandes rubros: daños contra la propiedad, daños contra el sector público, daños contra las personas (secuestros, homicidios), bienes y servicios ilegales (narcotráfico), gasto público en seguridad y justicia, y gasto privado en vigilancia, litigios y pólizas de seguros. Lo ideal sería que esos costos se estimaran anualmente y se relacionaran con el PIB.

Al presente, lamentablemente solo existen datos aislados. En Guatemala operan cerca de 200 empresas privadas de seguridad, con un personal que llega a los 11 000 efectivos, cifra equivalente a los agentes de la Policía Nacional a finales de 1996. En manos de la población civil hay casi dos millones de armas, la mayoría de autodefensa y no registradas en el Departamento de Control de Armas y Municiones (DECAM); esto indica que cerca del 20% de los habitantes viven armados. Las 150 importadoras y comercializadoras de artículos de autodefensa, junto con las empresas de seguridad privadas, facturan Q750 millones anuales, más del 20% del presupuesto del Ministerio de Gobernación para 1997. Esto significa una distribución per cápita de Q54.54 de presupuesto público en seguridad ciudadana y Q68.18 en presupuesto privado.

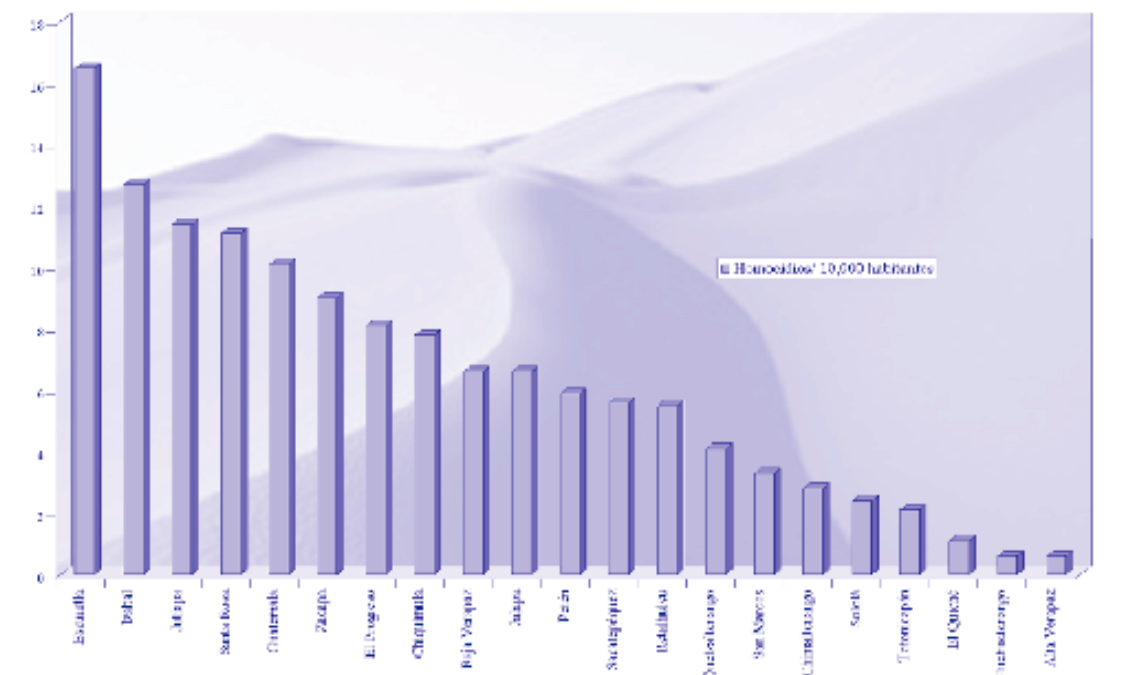
Fuente: Gutiérrez (1997).

1 Los delitos contra la vida

Los delitos contra la vida no están distribuidos proporcionalmente entre todos los departamentos del país. De acuerdo con los datos disponibles, que deben interpretarse con cautela puesto que probablemente reflejen un subregistro de información en algunos

departamentos, en 1996 los cinco con mayores tasas de criminalidad (homicidios por 10 000 habitantes) eran, como puede observarse en el Gráfico 7.2, Escuintla (16.5 por cada diez mil habitantes), Izabal (12.7), Jutiapa (11.4), Santa Rosa (11.1) y Guatemala (10.1). Llama la atención que sean departamentos sin una fuerte presencia indígena y que poseen, con algunas excepciones, índices relativamente elevados de desarrollo humano³.

Gráfico 7.2
Tasa de criminalidad (1996)



Fuente: MINUGUA (1997).

De acuerdo con el Organismo Judicial⁴, el cual divide la inseguridad contra la vida en delitos que provocan la muerte y delitos que causan y lesiones físicas, el departamento de Guatemala ha tenido el mayor porcentaje de delitos contra la vida (58%), seguido por Suchitepéquez (9%), Quetzaltenango (8.4%), Escuintla (4.7%) y Santa Rosa (3.4%).

El número de cadáveres registrados en la morgue del Organismo Judicial es otra forma de conocer la magnitud de los delitos contra la vida (Cuadro 7.3). A la morgue son

trasladados —por orden de un juez competente— los cadáveres de personas muertas por causas naturales y no naturales⁵. Aunque esta fuente de información también adolece de problemas de subregistro, permite sacar dos conclusiones: primero, el número de heridas causadas con armas de fuego ha ido en aumento, lo que pone de manifiesto el incremento de la violencia; segundo, las víctimas han sido predominantemente hombres, aunque en la primera mitad de 1997 aumentó la proporción de mujeres.

³ Lo anterior ilustra la dificultad de medir el desarrollo humano con un solo índice, y refuerza la necesidad de contar con una amplia batería de indicadores para reflejar la compleja situación del país.

⁴ Cuadro 31 del Anexo Estadístico.

⁵ A partir del mes de octubre de 1997, por orden de fiscales del Ministerio Público.



Cuadro 7.3

Muertos por causas no naturales registrados en la Morgue del Organismo Judicial de la Ciudad de Guatemala (número de muertes)

Causa de muerte	1994			1995			1996			1997*		
	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
Armas de fuego	522	36	558	615	56	671	655	47	702	339	37	376
Arma punzocortante	164	7	171	154	18	172	145	10	155	69	7	76
Arma cortocontundente	17	2	19	41	4	45	21	1	22	-	-	-
Arma punzo-cortante y fuego	-	-	-	4	-	-	2	2	4	-	-	-
Asfixia por estrangulamiento	15	5	20	10	6	16	11	6	17	6	3	9
Asfixia por suspensión	35	6	41	38	4	42	46	7	53	22	4	26
Por contusión	245	48	293	193	54	247	106	12	118	106	16	122
Por quemaduras	18	5	23	3	6	9	6	3	9	16	6	22
Traumatizados	393	69	462	418	67	485	316	55	371	261	40	301
Total	1 409	178	1 587	1 476	211	1 687	1 308	143	1 451	619	113	732

* Incluye solo los casos de enero a junio de 1997.

Fuente: Elaborado con base en el Libro de Entrada de Cadáveres de la Morgue del Organismo Judicial de la ciudad de Guatemala.

Nota: H se refiere a hombre, M a mujeres y T a total. En el caso de la asfixia por suspensión se incluyen suicidios.

Cuadro 7.4

Inseguridad generada por delitos contra la libertad Total de la República

Delitos	1995		1996	
	No.	%	No.	%
Plagio o secuestro	162	91.5	182	88.8
Plagio en grado de tentativa	1	0.6	15	7.3
Detención ilegal	14	7.9	8	3.9
Total	177	100.0	205	100.0

Fuente: Elaborado con base en registros del Departamento de Estadística del Organismo Judicial.

2 Los secuestros y otros delitos contra la libertad

A pesar del evidente subregistro de la violencia en las estadísticas del Organismo Judicial,⁶ los secuestros reportados han aumentado en los últimos años (Cuadro 7.4) y su denuncia se concentra en el departamento de Guatemala (74.6%)⁷. Llama la atención, sin

embargo, un desplazamiento relativo de esos secuestros, pues mientras en 1995 el departamento de Guatemala comprendía cerca del 92.1% del total y las cifras en el resto del país eran prácticamente inexistentes, en 1996 ya hubo mayores denuncias en Escuintla (6.8%), Santa Rosa (3.9%), Totonicapán (3.9%) y Suchitepéquez (3.4%).

⁶ Esto se refleja en los datos de detención ilegal, en particular, puesto que esta información parece reflejar la existencia de detenciones ilegales únicamente por parte de particulares, aun cuando pueden ser más importantes las detenciones ilegales de agentes del Estado (véase el cuadro 7.1 de este capítulo).

⁷ Cuadro 32 del Anexo Estadístico.

3 Las violaciones y otros delitos sexuales

Los delitos sexuales reportados comprendieron cerca del 11% del total de los hechos delictivos registrados por el Organismo Judicial. Su número también ha aumentado. Las violaciones constituyen el delito más común, con un promedio de cerca de dos cada tres días (Cuadro 7.5), y la inseguridad sexual se concentra en el departamento de Guatemala (73.7%), seguido a una gran distancia por Retalhuleu (4.9%)⁸.

4 Los allanamientos y otros delitos contra la propiedad

Los allanamientos han abarcado más del 90% del total de delitos contra la propiedad

en 1996, con 206 casos registrados ese año⁹. Llama la atención que en 1996 solo se hayan denunciado 21 sustracciones y robos, lo cual confirma el subregistro de hechos delictivos en el Organismo Judicial, dada la queja cotidiana de los guatemaltecos por este tipo de acciones. El robo de bancos es otro delito contra la propiedad que ha aumentado: 32 sucursales fueron asaltadas entre enero y septiembre de 1997¹⁰. Los departamentos de Guatemala (78.9%), Quetzaltenango (3.9%), Escuintla (3.1%) y Suchitepéquez (3.1%) concentran las mayores estadísticas de delitos contra la propiedad¹¹, aunque por cada allanamiento cometido en Quetzaltenango se estarían produciendo 20 en el departamento de Guatemala. Además, la ocupación de fincas se ha extendido,¹² lo cual puede asociarse a una modificación del Código Penal (artículo 256) en junio de 1996 que considera delito flagrante la permanencia en fincas.

Cuadro 7.5
Tipos de delitos que generan inseguridad sexual
Total de la República

Delitos	1995		1996	
	No.	%	No.	%
Violaciones	140	45.5	111	60.0
Violaciones en grado de tentativa	83	26.9	39	21.1
Violaciones agravadas	8	2.6	2	1.1
Estupro mediante inexperiencia	5	1.6	6	3.2
Estupro mediante engaño	15	4.9	11	5.9
Abuso deshonesto	7	2.3	9	4.9
Corrupción de menores	27	8.8	7	3.8
Proxenetismo	23	7.5	-	-
Total	308	100.0	185	100.0

Fuente: Elaborado con tabulaciones de la forma "tipo de delito que motiva la detención", Departamento de Estadística del Organismo Judicial.

⁸ Cuadro 33 del Anexo Estadístico.

⁹ Datos obtenidos en el Departamento de Estadística del Organismo Judicial.

¹⁰ Prensa Libre (1997a).

¹¹ Cuadro 34 del Anexo Estadístico.

¹² Cuadro 35 del Anexo Estadístico.



Cuadro 7.6

Hechos delictivos que generan inseguridad psicoafectiva Total de la República

Delitos	1995		1996	
	No.	%	No.	%
Coacciones	12	7.4	16	8.5
Amenazas	151	92.6	173	91.5
Total	163	100.0	189	100.0

Fuente: Elaborado con registros del Dpto. de Estadística del Organismo Judicial.

5 Las amenazas y coacciones

Las amenazas representan 91.5% de los hechos delictivos que generan inseguridad psicoafectiva, mientras que las coacciones abarcan el 8.5% restante (Cuadro 7.6). Nuevamente se observa una concentración de los hechos delictivos en el departamento de Guatemala¹³.

6 El maltrato infantil y otros delitos contra la niñez

La falta de mecanismos descentralizados de protección de los derechos de la niñez, así como la limitada disposición de realizar denuncias sobre esta materia, no permite tener conocimiento sobre la magnitud de la violencia que sufren los niños. En realidad, los registros sobre el maltrato infantil son precarios, tanto por razones técnicas como culturales. Un estudio de la Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil (CONACMI), efectuado con base en datos hospitalarios, en 1996, revela su magnitud en tres dimensiones: maltrato físico, abuso sexual y abandono (Gráficos 7.3 y 7.4). Cerca del 60% del maltrato y 55% del abandono se dio en niños y 94% de los abusos sexuales afectó a las niñas. Y estas cifras aún son muy bajas pues no toman en cuenta el riesgo que los niños confrontan en labores

peligrosas, como las minas de cal, fábricas de cohetes, la construcción, en largas jornadas de trabajo como las de las maquilas, o en actividades realizadas en medios de tanta contaminación como las calles de las ciudades (comercio informal).

En mayo de 1990 el Congreso de la República ratificó la convención sobre los Derechos del Niño. La Convención le otorga la máxima prioridad a los niños y exige que en los momentos más difíciles la protección de la infancia sea el último elemento de protección social que se abandone. En septiembre de 1996 el Congreso aprobó el Código de la Niñez y Juventud, pero se postergó su entrada en vigencia hasta septiembre de 1998.

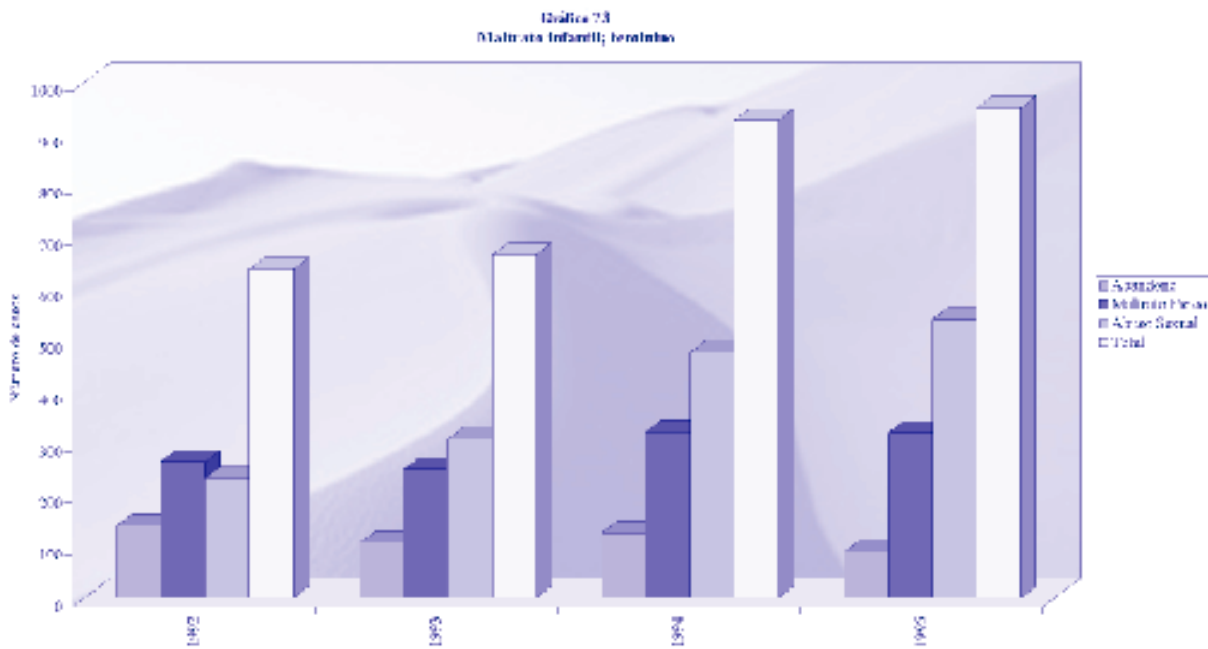
La familia puede desempeñar un papel socializador de vital importancia si crea una ética intra-familiar de valores positivos que permita contrarrestar y soportar un ambiente externo violento. Sin embargo, la familia es en muchas ocasiones también generadora de violencia. Por ejemplo, el número de mujeres maltratadas, según la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHA), ha ascendido de 114 en 1994 a 176 en 1995 y a 215 en 1996, cifras que incluso subestiman la gravedad de los hechos¹⁴. De acuerdo con una encuesta realizada a más de 800 madres de niños menores de dos años en 1997, se encontró que, aparte de las enfermedades y la pobreza, 38.7% de las entrevistadas respondió que la violencia doméstica era el principal de los problemas que tiene la mujer en la familia.¹⁵

¹³ Cuadro 36 del Anexo Estadístico.

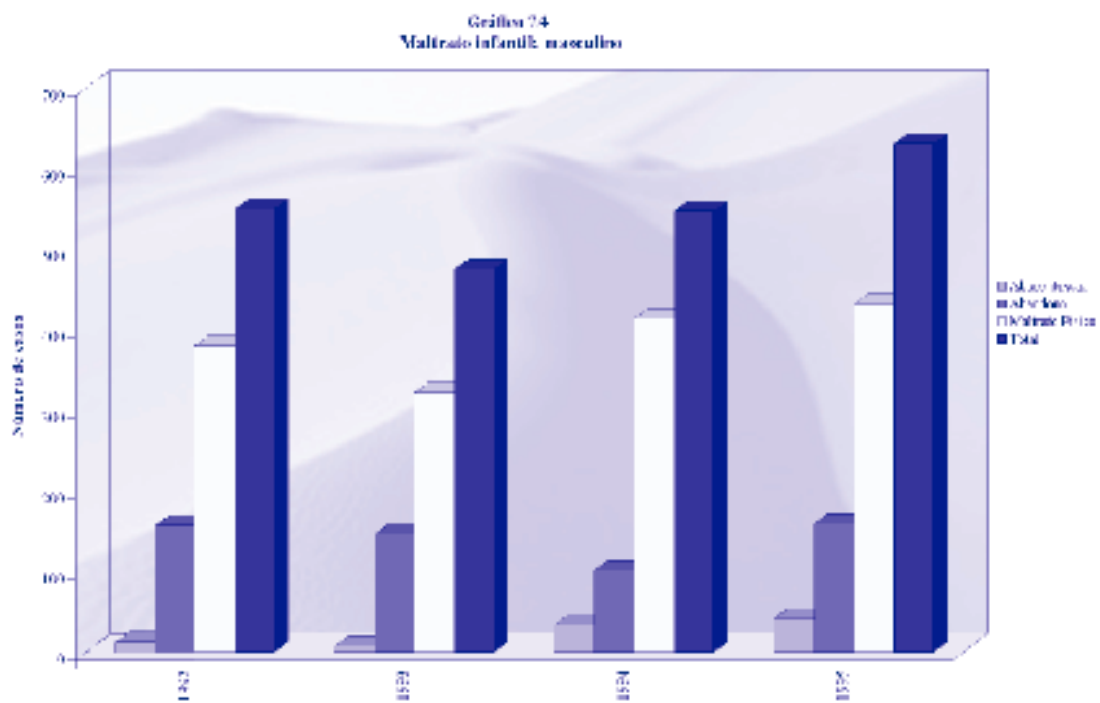
¹⁴ PDH (1997).

¹⁵ Información directa de la encuesta proporcionada por Marcelo Castillo, del Consejo de Población.





Fuente: Zepeda (1997).



Fuente: Zepeda (1997).



7 Las “maras”: una explosión de violencia juvenil

El fenómeno de las “maras” ha transformado el transcurrir cotidiano de la capital, de ciudades intermedias y de municipios pertenecientes al área metropolitana. Su aumento ha sido estimulado por el crecimiento vegetativo de la población y por las migraciones que causan hacinamiento en los barrios marginales.

Las maras son organizaciones compuestas por jóvenes menores y mayores de edad de ambos sexos, que desarrollan entre sí lazos de solidaridad e identificación de los que normalmente carecen, por motivos diversos, dentro de su familia. Las maras disputan entre

sí el control de espacios territoriales. Según el antiguo Departamento de Investigaciones Criminológicas (actualmente Servicio de Investigación Criminal), en 1997 las maras operaban en doce zonas de la capital,¹⁶ donde se les responsabiliza de asaltos a autobuses y de otros delitos.

El problema de estas organizaciones juveniles requiere una respuesta que vaya más allá de lo exclusivamente delictivo y policial. Son focos de violencia, pero también son sus víctimas. Su aparición obedece a distintas causas, como la precaria incorporación de la juventud al mercado de trabajo, la falta de orientación en las escuelas, la ausencia de acceso a servicios educativos, las cada vez más débiles relaciones intra familiares y la falta de espacios recreativos y deportivos (Recuadro 7.3).

Recuadro 7.3

La precariedad de las áreas marginales

La gente vive en condiciones precarias en muchas zonas de la ciudad capital. Son áreas inseguras, con una topografía irregular y en declive, carentes de caminos de acceso firmes, con servicios públicos deficientes y un severo hacinamiento en las viviendas. De ahí el nombre de barrios marginales.

Una encuesta llevada a cabo a 4 435 hogares de 60 asentamientos, en 1997, arrojó los siguientes resultados: las condiciones ocupacionales de los jefes de familia, muchos de los cuales son madres solteras, son frágiles —34% recibe ingresos inferiores a los 500 quetzales mensuales—, se da una gran participación femenina en el trabajo informal, 21% de los pobladores vive en cuartos para 7 a 10 personas, 56%, en cuartos para 4 a 6 personas, y solo 23% en cuartos para 1 a 3 personas, lo que expresa, claramente una grave situación de hacinamiento en niveles severos de hacinamiento.

Fuente: Morán Mérida (1997).

C Temas de debate sobre los orígenes de la violencia

Hasta ahora se han presentado los efectos, resultados y síntomas de la violencia; desentrañar sus orígenes es algo más difícil. He aquí algunas posibles interpretaciones de las causas de este fenómeno; no se trata de un análisis exhaustivo, sino de un esbozo de un tema de por sí muy polémico.

Entre los posibles orígenes de la violencia

estaría la inseguridad en la posesión de la tierra, la ausencia histórica del Estado de derecho, el reacomodo de las instituciones del Estado ante el fin del conflicto armado, el debilitamiento de instituciones sociales (familia, iglesia, escuela y comunidades), la inseguridad económica y la impunidad.

¹⁶ Cuadro 37 del Anexo Estadístico.



1 La inseguridad en la posesión de la tierra

La historia guatemalteca muestra el carácter violento del sistema sociopolítico instaurado desde mediados del siglo XVI y que se ha prolongado hasta la época moderna. Dos factores concentran esa dinámica de violencia. Primero: el control coercitivo sobre la fuerza de trabajo indígena, como el que impuso la Revolución Liberal de 1871, que llevó en la práctica a dejar a los aborígenes sin sus derechos ciudadanos. Segundo: la apropiación constante e irregular de la tierra, pues cada esfuerzo del Estado por impulsar la “integración” del territorio nacional significaba la alteración *de facto* de la propiedad territorial de las comunidades autóctonas. Ello ocurrió con las colonias migratorias de suizos y alemanes promovidas desde el gobierno en el siglo XIX, se repitió con el programa liberal de Justo Rufino Barrios y volvió a suceder en el siglo XX con

el avance de la frontera agrícola. Todos estos hechos que forman parte de la memoria histórica indígena y han nutrido al movimiento contestatario que, desde principios de la década de los ochenta, trata de recuperar las tierras que reclama como herencia de sus antepasados.

El conflicto armado que finalizó el 29 de diciembre de 1996 no resolvió el problema de la tierra; más bien lo agravó, al dejar secuelas de múltiples desplazamientos forzados. Una muestra de esto lo constituye el registro de la Dependencia Presidencial de Resolución de Conflictos de Tierras: nueve meses después de la firma de la paz se habían tabulado 338 casos de disputas de propiedades, linderos y derechos de paso¹⁷. Los conflictos abarcan varias regiones, y se producen entre grandes propietarios y comunidades indígenas, así como entre las mismas comunidades.

El choque de dos lógicas diferentes del derecho ha agudizado el conflicto: la una, hereditaria, consuetudinaria, ya sea escrita o principalmente oral; la otra, positiva, donde el registro oficial es lo que interesa. A ello se

Recuadro 7.4

Argumentos en la disputa de la tierra de San Jorge La Laguna, Sololá

Derecho Consuetudinario

Nuestros abuelos nos dijeron que esa tierra es nuestra. Esa historia la oíamos de los abuelos Nicolás Ramos, Pedro Pérez y Fernando Sajbín, quien vivió 135 años. San Jorge tenía el puerto más importante de Sololá. Abandonamos la playa y subimos al cerro porque el río Kiskap se creció, y vino una epidemia de paludismo. La alcaldía ladina de Sololá nos quería ayudar, pero no nos entendíamos porque el alcalde auxiliar no hablaba castilla. Vino un traductor ladino, José Domingo Fuentes. Le preguntamos ¿cómo te pagamos? Y dijo: denme un pedacito de terreno y así fue agarrando más. Nos decía: solo pongan su dedo manchado con tinta en la hoja. Hasta que se quedó con todo. (Testimonio de la comunidad de San Jorge La Laguna)

Fuente: Siglo XXI (1992)

Derecho Positivo

En el folio 146 del libro 2 de Sololá está inscrita la finca Jaibal, con una extensión de seis caballerías. Dice ahí que Domingo Fuentes recibió esa finca de sus padres en septiembre de 1872; cuando murió, la heredó a su esposa Josefina Girón, quien la repartió entre sus hijos Federico, José Domingo y Guillermo en 1941. En 1959 Carlos Herrera Dorión y otros dos socios compraron 30 hectáreas. En 1975, los hermanos Luis y Carlos Saravia Camacho compraron la finca a los hermanos Fuentes por Q350 000. En 1989 Similiano García compró la mitad de esa propiedad. (Historia del registro de la propiedad. Esta tierra está en una zona de atracción turística en la que ha habido varios proyectos de infraestructura).

¹⁷ Capítulo III.



debe añadir que el registro de la propiedad de la tierra no descansa sobre bases catastrales. El Recuadro 7.4 ilustra la aplicación de las dos lógicas a un conflicto de tierras en San Jorge La Laguna, Sololá.

2 La ausencia histórica del Estado de derecho

El Estado moderno guatemalteco se construyó sin nación. Partiendo de las bases creadas por el movimiento liberal del siglo XIX, una elite se concentró en enclaves en los que poseía amplias potestades sobre la población y sus territorios. Las comunidades indígenas caminaron a espaldas de ese proyecto de Estado: aceptaron la subordinación al poder central, pero, a la vez, ejercitaron un código de relaciones que los apartaba y protegía de este proceso. El país quedó rotulado por múltiples fronteras internas.

La rigidez del poder político ha imposibilitado la construcción de un Estado de derecho. Da la impresión de ser un Estado atrincherado, insensible a los llamados de la sociedad civil, que salió de las zonas militares y de la amplia red de agentes paramilitares esparcida por municipios, aldeas, caserío y fincas del país. El Estado ha sido una estructura que en medio de la Guerra Fría se usó para combatir a los opositores del régimen (comunistas reales o inventados), no respetó el principio constitucional de la separación de poderes, vulneró la legalidad y generó un sistema penal subterráneo. El amplio expediente de violaciones a los derechos humanos fue producto de un Estado que se guió por criterios de sanciones político-criminales, en el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

En síntesis, la ausencia histórica de un Estado de derecho ha provocado en la mentalidad ciudadana la carencia de un recurso de autoridad legítima, imparcial, que mediante la aplicación de normas preexistentes y legítimamente adoptadas, resuelva las

diferencias y conflictos entre particulares y sancione los abusos de poder.

3 El reacondo institucional del Estado y de las estructuras sociales

Para diversos analistas, el *boom* que ha experimentado la criminalidad está relacionada con el desmantelamiento del aparato contra insurgente, y con que exmiembros de los organismos de inteligencia han quedado “desempleados”. El soltar las amarras no ha sido compensado con una estrategia alternativa; Guatemala se estaría gobernando con una institucionalidad frágil, entre otras razones, porque no se habría encontrado un nuevo eje articulador de la gestión estatal que sustituya a la contrainsurgencia. Mientras la fuerza pública se renueva y se construye un sistema ciudadano de derechos y obligaciones, Guatemala se encuentra atrapada por el recrudecimiento de la criminalidad.

Se argumenta que otros dos vectores inciden en la criminalidad¹⁸. Primero, una pérdida de eficacia de los sistemas primarios de socialización, de debilitamiento de las instituciones especializadas en fomentar la seguridad emocional, la identidad personal y los compromisos comunitarios: la familia (que se ha desorganizado) y la escuela (con cobertura limitada, normas autoritarias y sin valores que promuevan una ciudadanía responsable). Estos sistemas han sido sustituidos crecientemente por otros secundarios como la cultura comercial. Segundo, la inexistencia de un piso mínimo de seguridad económica generaría la desprotección social. Si a eso se agrega que, para el delincuente, el delito es muy rentable, se entiende la frecuencia con que surgen nuevas bandas la violencia alcanza grados alarmantes.

¹⁸ Ratinoff (1996).



4 El torbellino de la impunidad

Ante la explosión delictiva, la población tiende a exigir acciones drásticas por parte de las autoridades, aun a costa del peligro de un aumento de la represión y de la reducción de las libertades ciudadanas. Impera una psicosis de acabar con la impunidad a como dé lugar: pena de muerte, linchamientos, *venadeos*, incluso arguyendo razones de economía: matar al delincuente para ahorrar riesgos, costos de enjuiciamiento y de mantenimiento. Cuerpos especializados contra el crimen están llegando al convencimiento de que los procedimientos legales no son sino obstáculo para realizar su labor.

La conducta tendiente a coexistir con la delincuencia es otro fenómeno que se origina a raíz de la impunidad generalizada: bajo un sentimiento de impotencia, la gente termina por adaptarse a la “ley” que impera en ese medio. Peor sería el caso cuando el crimen es organizado y perpetrado por bandas transnacionales que se enquistan, atemorizan y compiten contra los poderes establecidos.

El narcotráfico corrompe especialmente las instituciones de un país. En Guatemala parece cumplirse el ciclo completo de la droga: producción, procesamiento —en menor magnitud—, tráfico, lavado de dinero y consumo. Izabal y el Petén son departamentos en que el trasiego de drogas es considerable.

D La reacción de la sociedad civil

Ante las insuficiencias del aparato institucional del gobierno, diversos sectores de la sociedad civil han desarrollado iniciativas, con imaginación y creatividad, para enfrentar el ambiente de inseguridad y violencia prevaleciente. A continuación se señalan las más importantes.

que más bien se ha acentuado con la aparición de otros como Guardianes del Vecindario (GV), la Asociación de Familiares y Amigos de Desaparecidos (FADS) y Madres Angustiadas (MA), en respuesta a la delincuencia común.

1 La creación de organizaciones civiles

La primera iniciativa fue la formación de organizaciones de solidaridad y apoyo mutuo de víctimas de hechos violentos, como el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), la ODHA (Organización de Derechos Humanos del Arzobispado) y de Familiares de Desaparecidos de Guatemala (FAMDEGUA), que surgieron para denunciar la violación de los derechos humanos. Sin embargo, la creación de esos grupos no se ha detenido, sino

2 Las posiciones articuladas por la sociedad civil

La sociedad civil muestra tres reacciones, no necesariamente excluyentes, ante la violencia: hay quienes claman por el castigo a los delincuentes —incluida la pena de muerte—, otros respaldan los operativos de las fuerzas de seguridad del gobierno, y unos más piden el fin de la impunidad en hechos vinculados al conflicto armado. Ejemplos de esas tres posturas se expresan en los campos pagados que se publicaron en los medios de comunicación del 4 de octubre al 5 de diciembre de 1997, tal como muestra el Cuadro 7.7.

Cuadro 7.7

Posiciones sobre temas de seguridad y derechos humanos

Autor	Argumentos/Demandas	Título/Consigna
Fundación Myrna Mack	La seguridad depende de las políticas de desarrollo y no de la represión. Las fuerzas de seguridad no están autorizadas para actuar por medios clandestinos. No debe confundirse la seguridad del Estado con la seguridad ciudadana.	Las armas de la democracia contra el crimen y la impunidad.
CACIF	El informe de MINUGUA es tendencioso. Fomenta la impunidad. Interfiere. CACIF respalda al gobierno en sus acciones de seguridad.	Unidos generamos el desarrollo de nuestra nación.
Cámara de Industria de Guatemala	Apoya a las autoridades por las capturas realizadas. Demanda la pronta acción del Ministerio Público y el Organismo Judicial	Con industria hay nación.
Mario Mérida, Danilo Parrinello y Salvador Figueroa	Agradecen el apoyo de quienes los consideraron inocentes por el asesinato de Alioto López	La verdadera paz radica en la justicia.
CACIF	Respalda los operativos del gobierno contra los delincuentes. Exhorta a las instituciones de seguridad y justicia a que cumplan su deber	El CACIF pide acciones legales del Gobierno para desarticular bandas de crimen organizado.
Coordinadora de Viudas y Huérfanos Maya Achí y el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH)	Los acusados de la masacre de Río Negro (1982) pidieron amnistía. Solicitan que la Corte de Constitucionalidad emita una resolución.	Hay retraso en la resolución del caso Río Negro, Rabinal, por parte de la Corte de Constitucionalidad.
CONADEHGUA	Conmemora el tercer aniversario del asesinato del estudiante Alioto López.	La justicia se construye con la participación de todos.
Agrupación de Mujeres Tierra viva	Continúan las violaciones a los derechos de las mujeres. El Estado debe prevenir y sancionar esa violencia. Pide la aprobación de la Ley de Dignificación de la Mujer.	25 de Noviembre Día de la No Violencia contra la Mujer. Por la vigencia de los derechos de las humanas
ODHA	La paz se construye cuando los hombres y las mujeres luchan por la cultura de la vida, sin excluir. El hombre además de inventar la guerra puede inventar modelos de paz.	La paz es posible si todos y todas la construimos.
Asociación Nacional del Café (ANACAFE)	¿Los ciudadanos honrados deben estar encadenados o los secuestradores y asesinos? ¿Merecemos vivir indefensos o en un Estado de derecho donde los secuestradores sean castigados con la pena de muerte?	¿Quién se está imponiendo a quién? Sin justicia no hay paz, sin paz no hay desarrollo.
Guardianes del Vecindario	Ofrecen recompensa de Q500 mil por información que propicie la captura de secuestradores de Beverly Sandoval.	Velamos por la seguridad y justicia de todos.
Madres Angustiadas	El deber del Estado es garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona (Artículo 2 de la Constitución Política). Piden la pena de muerte para los secuestradores y asesinos.	¡Basta ya! Por nuestros hijos exigimos seguridad.

Fuente: Elaboración propia con base en los medios escritos de prensa.

3 La privatización de la seguridad¹⁹

La seguridad, como una de las funciones básicas del Estado, está sufriendo una privatización de hecho. Los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de la República (1985) establecen que el Estado se organiza para proteger a los habitantes de la nación y garantizarles la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral. Sin embargo, los datos presentados en este capítulo muestran que el Estado ha sido rebasado por el crimen organizado. De ahí surge el auge de la seguridad privada y la erosión de la legitimidad pública.

Alrededor de 200 empresas privadas de seguridad —creadas en parte por antiguos miembros del Ejército o de la Policía— funcionan en el país, aunque apenas unas 30 están registradas, según distintas fuentes —no existen estadísticas oficiales completas. Estas empresas mantienen unos 11 000 elementos (véase de nuevo el Recuadro 7.2). Una comisión del Congreso de la República realizó un sondeo en el que identificó 38 negocios de ventas de armas solo en la capital. La nueva ley de Control de Armas y Municiones busca limitar y regular este armamentismo privado que involucra a cerca del 36% de los habitantes mayores de quince años.

La proliferación del vigilantismo es otro indicador de la privatización de la seguridad. Aunque tampoco existen estadísticas precisas, se estima en varios centenares los grupos de vigilancia organizados, básicamente de manera espontánea, en todo el país. Los Guardianes del Vecindario es de los mejor estructurados: asegura tener una red de más de 800 comités en ocho zonas de la capital y en municipios cercanos; su membresía podría llegar a las 80 000 personas. Otros, de carácter más local, son los Guardianes de la Noche (Zona 5) y el Vecino Vigilante (Ciudad San Cristóbal). Resabios de los Comités de Defensa Civil (CDC) y de grupos semejantes operan en las áreas rurales. En escenarios de violencia epidémica, como el que aquí se describe, estos grupos seleccionan

ordinariamente a sus líderes entre aquellas personas con experiencia para enfrentar emergencias de seguridad, sobre todo exmilitares, especialistas del Ejército o exinsurgentes.

4 La proliferación de los linchamientos

Los linchamientos han sido la reacción más extrema por parte de algunos grupos de la sociedad civil, el uso de la más cruda violencia social para aplacar la inseguridad.²⁰ Las causas que explican los linchamientos son complejas y pueden variar de comunidad a comunidad. En general, los linchamientos parecen resultar de una combinación de factores: a) procesos de catarsis colectivos en comunidades donde la violencia se convirtió en un fenómeno cotidiano que ahora se utiliza para proteger los bienes de la comunidad; b) el descrédito o debilidad de la seguridad ciudadana y de la administración de justicia; c) la manipulación o control social ejercido por líderes u organizaciones locales que explotan el miedo, el racismo y la xenofobia; d) procedimientos que son una mezcla de costumbres informales, nuevos ritos y reglas del derecho oficial; e) apreciaciones divergentes sobre la aplicación de sanciones debido a diferencias culturales y económicas.

Esto último tiene que ver con percepciones diferentes sobre la aplicación del Código Procesal Penal, que prevé la posibilidad de no aplicar sanciones o prisión preventiva cuando se trata de delitos insignificantes. El problema es que lo insignificante para algunos jueces o policías (un pequeño robo) puede ser muy serio para la comunidad indígena cuyos miembros se encuentran en una situación de pobreza extrema; entonces, la ausencia de sanciones se vuelve motivo de rebelión. Pero es un error concluir que los linchamientos estarían enmarcados dentro del derecho consuetudinario indígena: la pena de muerte no es parte de este derecho y la sanción más común es el destierro. Por otra parte, los conflictos municipales (Recuadro 7.5) guardan cierta similitud con los linchamientos.

¹⁹ Gutiérrez (1997).

²⁰ Cuadro 38 del Anexo Estadístico.



Recuadro 7.5

Los conflictos municipales: otra muestra de descontento comunitario

Los conflictos municipales tienen, hasta cierto punto, rasgos similares a los linchamientos. Ocurren por la supresión de plazas de maestros y conserjes (Santa Lucía Cotzumalguapa y Escuintla), denuncias de corrupción de las autoridades (Huehuetenango), malversación de fondos (Cuilco), problemas de tierras (Chajul), entre otras muchas razones.²¹ Los conflictos municipales conllevan profundas implicaciones para las comunidades que los sufren: el daño material puede ser cuantioso; tienden a surgir por la corrupción o la ineptitud de la gestión municipal; son alimentados por pugnas interpartidarias o por simples rivalidades locales; su estallido social no necesariamente desemboca en la solución del conflicto.

Cuadro 7.8

Cobertura de los temas de seguridad en los medios de comunicación: del 10 de octubre al 5 de diciembre 1997 (Como porcentaje de la totalidad de temas)

Tema	II-10	III-10	IV-10	I-11	II-11	III-11	IV-11	I-12
Violencia común	15.2	16.7	12.8	16.2	14.5	20.3	17.4	20.6
Procesos judiciales	16.4	14.1	20.9	11.8	16.3	11.4	9.9	14.7
Operativo seguridad	5.2	4.7	11.6	26.5	20.0	9.3	20.4	13.6
Robos	—	—	—	—	—	4.1	15.9	3.5
Pena de muerte	—	—	—	4.6	12.2	20.6	10.1	4.0
Secuestro	4.3	—	8.3	25.4	9.9	4.9	—	3.2
Linchamientos	4.4	15.3	8.8	—	—	—	—	—
Ejecución extrajudic	—	—	6.2	—	—	—	—	—
Otros seguridad	10.6	10.6	—	—	—	—	—	—
Total seguridad	56.1	61.4	68.6	84.5	72.9	70.6	73.7	59.6
Otros temas	43.9	38.6	31.4	15.5	27.1	29.4	26.3	40.4

Fuente: Elaboración propia con base en los informes semanales del CAP (1997).

5 No hay día de prensa sin violencia

La violencia figura como el principal problema que agobia a los guatemaltecos, muy por encima de preocupaciones de índole económica, según los sondeos de opinión.²² La cobertura de los medios de prensa refleja también esa preocupación. El Cuadro 7.8 presenta el resultado de un sondeo de 12

medios, durante ocho semanas comprendidas entre el 10 de octubre y el 5 de diciembre de 1997. Ese monitoreo muestra que 66.3% de la temática global se refería a asuntos de seguridad; la violencia común y los procesos judiciales reciben una atención permanente. Otros temas más específicos, como la pena de muerte y los linchamientos, aparecen con intensidad unos días y luego desaparecen en forma súbita. La cobertura sobre violación de los derechos humanos prácticamente ha desaparecido de los medios.

²¹ FUNCEDE (1997).

²² Ver, por ejemplo, los sondeos de opinión de Borge & Asociados llevados a cabo entre 1996 y 1997.



E La precariedad del sistema policial y judicial

El conflicto armado debilitó el sistema policial y judicial. En aras de lograr efectividad contra la guerrilla, el ejército usurpó todos los espacios de la política anticriminal del Estado: los principales cargos de dirección de la policía fueron tomados por militares y los planes policiales formaban parte del diseño de la Inteligencia Militar. En vez de profesionalizarse, la policía se militarizó.

Como consecuencia, la policía padece una serie de deficiencias difíciles de superar en un corto plazo. Algunos son: un pésimo sistema de reclutamiento; falta de control para evitar que se infiltren o permanezcan en la institución personas con antecedentes delincuenciales; precarias condiciones para que los policías lleven a cabo sus labores; una plantilla insuficiente; bajo nivel de escolaridad; limitado manejo de las leyes por parte de los policías, especialmente en materia de derechos humanos; obsolescencia de equipamiento, tanto de transporte como de medios de comunicación y de armas²³; presiones externas ilícitas que coartan la investigación judicial; débil coordinación con el Ministerio Público para avanzar en las investigaciones criminales; un frágil sistema de inteligencia policial para apoyar la investigación criminal (lo que obliga a la intervención del ejército).

La creación de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), contemplada en los Acuerdos de Paz, debería permitir la superación de estos problemas gradualmente. Las fuerzas de seguridad pública pasan por una

transformación que contempla un componente de depuración y otro de formación. Primero, varios miembros de la Policía Nacional y de la Guardia de Hacienda han sido retirados a causa de su participación en actos ilícitos. Segundo, las autoridades han iniciado un plan de formación de la nueva PNC, que comprende el reciclaje de los miembros de la vieja PN y la capacitación de nuevos integrantes para aquella, único cuerpo previsto. Para el año 2000, según los planes, habrá 20 000 policías formados de acuerdo a este doble patrón. Las autoridades han ampliado significativamente las instalaciones de la Academia para la nueva policía. También han avanzado en la definición del marco legal y normativo del nuevo cuerpo de seguridad.

Los esfuerzos de modernización del sistema de justicia han confrontado problemas similares: un deficiente sistema de selección; bajo nivel profesional y de especialización de fiscales y jueces; bajos salarios; falta de equipamiento y de condiciones de trabajo adecuadas; lentitud del sistema judicial para garantizar el debido proceso, lo cual redundaba en una lenta administración de justicia; pérdida o sustracción de expedientes; lentitud en realizar las notificaciones; exigencia de requisitos formales no contemplados en la ley; amplia discrecionalidad de los jueces para aplicar medidas sustitutivas ante acusaciones evidentemente graves; la utilización de recursos procesales encaminados a retrasar las resoluciones (Recuadro 7.6).

Recuadro 7.6

La realidad de las prisiones

Los presos sin condena abundan en los centros preventivos. Se estima que su número alcanza al 74% de los encarcelados. Eso demuestra que la prisión preventiva sigue siendo la regla para los jueces, y las medidas sustitutivas la excepción. Las mismas autoridades reconocen que las cárceles se encuentran abarrotadas de personas con delitos menores, y de quienes esperan de seis meses a un año para realizar sus primeras declaraciones, con lo que se produce una violación del derecho al debido proceso.

La Fundación Myrna Mack (1997) ha encontrado que la mayoría de los presos ganaba menos de 600 quetzales al mes, no saben leer ni escribir, nunca ven a sus abogados defensores mientras están detenidos, no conocen a los jueces que deciden y tampoco conocen sus derechos porque las autoridades jamás se los informaron.

²³ Cuadro 39 del Anexo.



En el Plan de Modernización del Organismo Judicial 1997-2000²⁴ se identifican más de 125 problemas que afectan el funcionamiento de este y que fueron señalados por los participantes en los talleres de consulta realizados por la Comisión de Modernización de dicha institución. Esta Comisión estudió y ordenó esos problemas e identificó cinco núcleos estratégicos para darles solución: a) mejoramiento del funcionamiento de los tribunales; b) ampliación de las posibilidades de acceso a la justicia; c) combate a la corrupción; d) fortalecimiento de la gestión institucional para incrementar la productividad y eficiencia de la administración; e) mejoramiento de la comunicación con la opinión pública con el fin de ganar su confianza en el sistema judicial.

El Ministerio Público es otra institución con serias dificultades: padece por escasez de recursos y falta de capacitación de los fiscales distritales. Además, la coordinación entre las actividades de investigación del Ministerio

Público y de la policía ha sido endeble o inexistente. A efecto de consolidar y fortalecer esta dependencia, se elaboró en 1995 el Plan Estratégico del Ministerio Público 1996-2000, que definió ocho áreas estratégicas de acción: a) fiscalía; b) investigación; c) administración; d) capacitación; e) informática; f) cooperación nacional e internacional; g) información y difusión; h) construcción y equipamiento.

A los retos anteriores habría que añadir otras limitantes económicas, sociales y culturales. Por una parte, la falta de recursos de los ciudadanos, las vías de acceso inadecuadas y la exclusividad del idioma español en los cuerpos de policía y los juzgados, contribuye a que la población no acuda a presentar sus denuncias (ver Recuadro 7.7). Por otra, las costumbres y actitudes autoritarias predominantes entre policías y jueces en el pasado los ha llevado a no darle importancia a denuncias provenientes de los hogares.²⁵

Recuadro 7.7

Más allá del sistema de justicia

El acceso al sistema de justicia está limitado muy seriamente por ciertas características de Guatemala. Vale la pena mencionar tres de ellas: la difícil comunicación territorial, la incomunicación lingüística y la pobreza.

La falta de caminos y las deficiencias en las formas de comunicación afectan y el funcionamiento el sistema de justicia y la posibilidad de utilizarlo por parte de los ciudadanos. Muchas aldeas se hallan situadas, respecto de una estación policial o un juzgado de paz, a una distancia corta en kilómetros, pero grande en tiempo y en gastos. Como consecuencia, la población no encuentra accesible a la policía o al juez. Resolver el problema implicaría un costo enorme en términos de multiplicación de funcionarios, algo innecesario si el Estado resolviese las carencias o dificultades de comunicación territorial.

Un porcentaje significativo de la población carece de una lengua franca para comunicarse con otros grupos étnicos. Esto implica que si las instituciones del sistema de justicia no proveen servicios destinados a operar en varias lenguas, el uso de estos resulta limitado o imposible para una porción importante de los habitantes que no pueden desenvolverse suficientemente en español, lengua utilizada por las instituciones del Estado.

La pobreza afecta a la mayor parte de los guatemaltecos. Este hecho implica que para muchos la utilización de los recursos del sistema judicial resulte excesivamente onerosa o, incluso, inalcanzable. Se han creado mecanismos de defensa gratuita que buscan resolver este problema. No obstante, su escasez hace que cierta porción de los conflictos quede al margen del sistema. La superación de esta limitación solo puede intentarse, de modo muy parcial e insuficiente, desde las propias instituciones del sistema. Sin embargo, en rigor es un problema de la sociedad y no solo del sistema de justicia.

Fuente: Pásara (1998).

²⁴ Comisión de Modernización del Organismo Judicial (1997).

²⁵ A estas se les tiende a catalogar como esfera privada, en la que predomina la patria potestad.



La estructura y el funcionamiento de los dispositivos dedicados a combatir la delincuencia no cambiarán por decreto. Se requiere no solo de la reestructuración —que ya está en curso— de la policía, del Organismo Judicial y del Ministerio Público, sino también de una nueva cultura cívica y política de los ciudadanos. En general, una concepción integral de seguridad es necesaria. En tal sentido, los Acuerdos de Paz pueden constituir un primer paso hacia una nueva concepción del Estado de derecho y la participación ciudadana.

La batalla contra el delito no debe implicar un retorno a la violación de los derechos humanos, pero la cuestión de qué hacer es tan apremiante que lleva a las más disímiles ideas: para unos lo vital es aumentar el número de policías y mejorar su equipamiento; para otros

se necesita que el ejército salga a la calle; unos quieren cuerpos de seguridad especializados que operen en secreto; y otros se inclinan por fuertes sanciones legales, incluida la pena de muerte. Como la criminalidad, en gran parte, se nutre en la iniquidad de la distribución de la riqueza y, en particular, de la tierra, hay quienes propugnan por darles prioridad a las reformas sociales y económicas que alivien la pobreza.

La lista podría continuar. La sociedad coincide en señalar la violencia como su principal flagelo, pero disiente sobre las medidas para contrarrestarla. Parece que la solución no es una sola, sino más bien una combinación de varias. Ante la epidemia de la violencia, Guatemala necesita un tratamiento integral.

Anexo

Estadístico

Cuadro 1
Índice de Desarrollo Humano (IDH) por departamento
1995-1996

Departamento	Índice de nivel educacional	Índice de esperanza de vida al nacer	Índice del PIB	IDH	Orden IDH
Total	0.535	0.703	0.550	0.596	-
Guatemala	0.738	0.774	0.975	0.829	1
Zacapa	0.554	0.728	0.331	0.538	2
Sacatepéquez	0.645	0.714	0.242	0.534	3
El Progreso	0.589	0.682	0.308	0.526	4
Retalhuleu	0.558	0.711	0.304	0.524	5
Izabal	0.529	0.730	0.238	0.499	6
Santa Rosa	0.553	0.686	0.203	0.481	7
Quetzaltenango	0.570	0.667	0.156	0.464	8
El Petén	0.484	0.702	0.197	0.461	9
Escuintla	0.586	0.650	0.132	0.456	10
Jutiapa	0.525	0.673	0.154	0.451	11
Baja Verapaz	0.421	0.721	0.200	0.447	12
Chiquimula	0.440	0.671	0.228	0.446	13
Jalapa	0.468	0.663	0.194	0.441	14
Suchitepéquez	0.495	0.676	0.151	0.441	15
Chimaltenango	0.529	0.686	0.099	0.438	16
San Marcos	0.494	0.674	0.062	0.410	17
Huehuetenango	0.397	0.717	0.070	0.395	18
Sololá	0.389	0.652	0.133	0.391	19
Totonicapán	0.419	0.601	0.103	0.374	20
El Quiché	0.314	0.714	0.069	0.366	21
Alta Verapaz	0.290	0.707	0.066	0.355	22

Fuente: Véase Cuadros 8 y 11 y el Anexo 1.

Cuadro 2
Índice de Exclusión del Desarrollo Social (IEDS)
1994-1995

Departamento	Porcentaje de personas que se estima no vivirán hasta los 40 años	Porcentaje de adultos analfabetos	Porcentaje de hogares sin acceso a agua	Porc. de personas sin acceso a servicio básicos de salud	Porcentaje de niños menores de cinco años de edad con peso moderado y severamente insuficiente	Promedio de P3	IEDS	Orden IEDS
Total	4.1	35.8	12.0	28.1	32.5	24.2	27.2	
Alta Verapaz	3.7	66.4	34.0	44.5	29.3	35.9	48.4	1
El Quiché	6.3	63.5	12.0	38.0	41.8	30.6	45.6	2
Sololá	6.2	55.7	8.0	39.2	40.3	29.2	40.4	3
Huehuetenango	4.0	52.4	12.0	48.1	42.9	34.3	39.5	4
Totonicapán	7.2	50.2	7.0	51.6	40.3	33.0	37.8	5
Baja Verapaz		50.3	16.0	27.2	29.9	24.4	36.2	6
Chiquimula	3.4	47.5	14.0	25.8	29.4	23.1	34.2	7
El Petén	5.0	40.9	26.0	51.3	29.0	35.5	33.5	8
San Marcos	3.9	40.4	16.0	37.6	43.8	32.5	32.2	9
Jalapa	3.7	44.4	15.0	23.7	31.7	23.5	32.2	10
Chimaltenango	4.3	36.2	9.0	42.9	45.6	32.5	30.1	11
Suchitepéquez	4.5	40.2	8.0	21.9	40.3	23.4	29.6	12
Izabal	3.7	36.2	21.0	33.0	29.4	27.8	28.4	13
Jutiapa	3.5	36.7	13.0	32.5	31.7	25.7	28.1	14
Retalhuleu	4.2	33.3	7.0	35.5	40.3	27.6	26.8	15
Santa Rosa	3.8	33.0	11.0	30.4	31.7	24.4	25.6	16
Zacapa	2.9	33.4	13.0	23.5	29.4	22.0	25.2	17
Quetzaltenango	5.0	32.0	10.0	17.9	40.3	22.7	24.6	18
El Progreso	3.5	30.1	10.0	31.9	29.4	23.8	23.9	19
Escuintla	4.7	29.6	6.0	33.4	34.0	24.5	23.8	20
Sacatepéquez	3.2	21.3	6.0	23.7	34.0	21.2	18.6	21
Guatemala	3.0	12.8	8.0	17.3	22.1	15.8	12.7	22

Fuente: Véase Cuadros 14, 15 y 16 y Anexo 2.

Cuadro 3
Indice de Desarrollo de la Mujer (IDM)*
1995-1996

Departamento	Indice de esperanza de vida		Indice de alfabetización de adultos		Indice de matriculación primaria, secundaria y terciaria		Indice de nivel educativo		Ind. de nivel educativo igualmente distribuido	Igualmente distribuido Ind. de ingreso igualmente distribuido	Ind. de esp. de vida	IDM
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres				
Total	0.703	0.705	0.536	0.464	0.50	0.29	0.524	0.406	0.458	0.704	0.280	0.481
Guatemala	0.769	0.780	0.486	0.514	0.50	0.43	0.491	0.486	0.488	0.775	0.763	0.675
Zacapa	0.722	0.737	0.505	0.500	0.35	0.32	0.453	0.440	0.445	0.729	0.142	0.439
Sacatepéquez	0.714	0.717	0.539	0.461	0.41	0.32	0.496	0.414	0.452	0.715	0.141	0.436
Retalhuleu	0.712	0.713	0.550	0.450	0.38	0.29	0.493	0.397	0.441	0.712	0.120	0.424
Izabal	0.724	0.738	0.536	0.464	0.33	0.29	0.467	0.406	0.436	0.731	0.870	0.418
El Progreso	0.682	0.684	0.503	0.497	0.40	0.35	0.469	0.448	0.458	0.682	0.105	0.415
Baja Verapaz	0.718	0.726	0.563	0.437	0.33	0.23	0.485	0.368	0.419	0.722	0.065	0.402
Santa Rosa	0.684	0.690	0.530	0.470	0.34	0.29	0.467	0.410	0.437	0.687	0.065	0.397
Chiquimula	0.672	0.671	0.501	0.500	0.29	0.25	0.431	0.417	0.423	0.672	0.090	0.395
El Petén	0.698	0.709	0.567	0.433	0.30	0.25	0.478	0.372	0.422	0.703	0.054	0.393
Quetzaltenango	0.674	0.662	0.543	0.457	0.39	0.30	0.492	0.405	0.445	0.668	0.067	0.393
Suchitepequez	0.681	0.673	0.564	0.436	0.34	0.25	0.489	0.374	0.425	0.677	0.062	0.388
Jalapa	0.668	0.660	0.530	0.470	0.33	0.25	0.463	0.397	0.427	0.664	0.066	0.386
Chimaltenango	0.690	0.684	0.559	0.441	0.36	0.27	0.493	0.384	0.434	0.687	0.033	0.385
Jutiapa	0.676	0.673	0.509	0.491	0.35	0.28	0.456	0.421	0.438	0.674	0.038	0.383
Escuintla	0.660	0.642	0.538	0.462	0.37	0.32	0.482	0.415	0.447	0.651	0.047	0.382
Huehuetenango	0.714	0.721	0.604	0.396	0.29	0.19	0.499	0.327	0.396	0.718	0.014	0.376
El Quiché	0.712	0.719	0.623	0.377	0.25	0.17	0.499	0.308	0.381	0.715	0.016	0.371
Sololá	0.660	0.645	0.618	0.382	0.32	0.23	0.519	0.331	0.406	0.652	0.037	0.365
Alta Verapaz	0.705	0.712	0.642	0.358	0.24	0.15	0.508	0.289	0.370	0.708	0.012	0.364
Totonicapán	0.613	0.590	0.620	0.380	0.31	0.21	0.517	0.323	0.397	0.601	0.035	0.345
San Marcos	0.512	0.670	0.587	0.413	0.33	0.25	0.501	0.359	0.420	0.578	0.013	0.337

Fuente: Véase Cuadros 8 y11 y Anexo 3.

Cuadro 4
Brecha en la participación
(empadronamiento) electoral de hombres y mujeres
1991-1992 y 1995-1996

Departamento	(1) Empadronamiento: dif. entre propor. de hombres y mujeres 1991-1992	(2) 1995-1996	(3) Reducción absoluta de puntos porcentuales (2)-(1)	(4) Reducción proporcional de brecha (3)/(2)
Total	32.0	29.9	2.1	7.0
Sacatepéquez	22.8	19.3	3.5	18.1
Zacapa	31.6	27.3	4.3	15.8
Guatemala	13.8	12.0	1.8	15.0
Chiquimula	44.7	39.0	5.7	14.6
Alta Verapaz	63.0	54.0	7.0	13.0
Jalapa	41.3	37.2	4.1	11.0
Retalhuleu	25.2	23.0	2.2	9.6
Quetzaltenango	30.2	27.6	2.6	9.4
Izabal	28.8	26.4	2.4	9.1
El Progreso	38.4	35.2	3.2	9.1
Baja Verapaz	44.8	41.3	3.5	8.5
Suchitepéquez	33.6	31.0	2.6	8.4
Jutiapa	33.2	30.7	2.5	8.1
Santa Rosa	29.9	28.1	1.8	6.4
San Marcos	44.3	41.7	2.6	6.2
Totonicapán	67.1	64.4	2.7	4.2
Escuintla	28.0	26.9	1.1	4.1
Huehuetenango	43.4	42.4	1.0	2.4
Sololá	46.7	45.8	0.9	2.0
Chimaltenango	22.1	22.0	0.1	0.5
El Petén	30.3	31.0	-0.7	-2.3
El Quiché	36.2	38.9	-2.7	-6.9

Fuente: Elaboración de datos en TSE (1991, 1997a y 1997b).

Nota: La diferencia en empadronamiento (columnas 1 y 2), se calculó restando el porcentaje total de mujeres empadronadas al total de hombres empadronados para los procesos electorales de 1991-1992 y 1995-1996.

La diferencia entre ambos (3), entre 1991-1992 y 1995-1996, reflejaría el grado en que ha disminuido esta diferencia de participación de género. La última columna, resultante de dividir la columna (3) entre columna (2) sirve para dar una idea relativa (proporcional) del aumento de la participación (empadronamiento) electoral de las mujeres.

Cuadro 5
Indicadores de desarrollo de comunidades indígenas
1994

Comunidad étnica	Porcentaje indígena municipal	Esperanza de vida en años	Tasa (%) de alfabetización de indígenas	Tasa (%) de alfabetización de adultos	Tasa bruta (%) de matriculación total
	1994	1994	1994	1994	1994
Todo el país		67.2	44.4	64.2	32
Chuj	97.1		25.5	26.5	10
Tz'utujil	96.7		46.0	48.5	24
Ixil	93.4		34.3	39.5	16
Akateco	92.0		32.0	38.3	13
Q'anjob'al	91.7		38.0	40.0	20
Poqomchi	88.6		30.8	36.2	13
Noreste	76.2		34.4	42.2	
K'iche'	70.9	61.0	48.6	55.3	21
Kakchikel	66.4	66.2	58.4	64.8	25
Q'eqchi'	64.6	67.4	37.3	57.4	14
Achi	57.6	68.3	45.0	54.0	22
Popti'	57.3		41.8	59.5	17
Mam	56.4	65.4	46.1	54.6	18
Poqomam oriental	47.0		46.3	53.7	16
Chorti	31.6		38.0	49.0	17
Mopan	24.9		44.0	55.7	18
Poqomam central	20.4		62.3	81.3	32
Itza	16.8		54.5	73.3	28
Español	4.7		57.2	69.5	25
Sureste	3.9		63.6	64.2	
Español – Guatemala	12.4	71.4	62.0	87.2	
Español – Escuintla	7.1	64.0		70.4	
Español – Jutiapa	6.5	65.4		63.3	
Español – Zacapa	4.4	68.7		66.6	
Español – Santa Rosa	2.7	66.2		67.0	
Español – El Progreso	2.1	65.9		69.9	
Promedio Español		66.9	60.4	70.7	
Correlación con porcentaje					
Indígena municipal	-0.264	-0.768	-0.824	-0.555	
Alfabetización indígena				0.8551	

Fuente: Calculado con base en el Censo Nacional de 1994.

Cuadro 6

**Indice de Desarrollo Humano (IDH) según comunidad indígena
1995-1996**

Comunidad étnica	Indice de esperanza de vida al nacer	Indice de nivel educacional	Indice del PIB	IDH	Orden IDH
Guatemala	0.703	0.535	0.550	0.596	-
Kakchikel	0.686	0.472	0.099	0.419	1
Mam	0.674	0.367	0.062	0.368	2
K'iche'	0.601	0.394	0.103	0.366	3
Q'eqchi'	0.707	0.295	0.066	0.356	4

Fuente: Véase Cuadros 8 y 11 y Anexo 4.

Cuadro 7
Indicadores de desarrollo de la mujer indígena por departamento
1995-1996

Comunidad étnica	Porcentaje indígena municipal	Esperanza de vida		Tasa alfabetización		Tasa bruta matriculación total	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Guatemala		64.7	69.8	71.7	57.3	50	29
Chuj	97.1			40.0	12.5	18	9
Tz'utujil	96.7			58.0	34.2	37	30
Ixil	93.4			47.5	22.8	24	28
Akateco	92.0			49.0	17.3	24	16
Q'anjob'al	91.7			53.5	24.0	26	15
Poqomchi	88.6			44.2	18.2	21	26
Noroeste	76.2			50.4	19.2	23	13
K'iche'	70.9	59.3	62.9	61.8	36.3	23	31
Kakchikel	66.4	63.9	68.5	70.0	46.7	34	31
Q'eqchi'	64.6	64.8	70.2	46.1	27.6	21	26
Achi	57.6	65.6	71.1	59.4	32.4	34	31
Popti'	57.3			50.0	31.3	25	17
Mam	56.4	53.2	67.7	60.8	32.8	28	32
Poqomam oriental	47.0			55.0	37.8	23	31
Chorti	31.6			46.1	36.2	22	29
Mopan	24.9			52.3	34.3	27	32
Poqomam central	20.4			77.0	48.3	38	34
Itza	16.8			62.3	45.3	30	31
Español	4.7			65.4	49.0	33	34
Sureste	3.9			68.1	53.6	35	34
Español – El Progreso	7.0	63.4	68.5				
Español – Santa Rosa	6.5	63.6	68.9				
Español – Zacapa	4.4	65.8	71.7				
Español – Jutiapa	2.7	63.0	67.9				
Español – Escuintla	2.1	62.1	66.0				
Español promedio		63.6	68.6				
Correlación con porcentaje indígena municipal				-0.578	-0.792	-0.451	-0.643
Alfabetización indígena						0.7897	0.844

Fuentes: Los datos sobre esperanza de vida (por departamento) provienen de MSAPS/ OPS, (s.f.). El resto de la información proviene del X Censo de Población, de 1994.

Cuadro 8
La esperanza de vida al nacer por sexo, según departamento
1995-2000

Departamento	Total	Hombres	Mujeres	Indice de esperanza de vida al nacer		
				Total	Masc.	Fem.
Total	67.2	64.7	69.8	0.703	0.703	0.705
Guatemala	71.4	68.7	74.3	0.774	0.769	0.780
El Progreso	65.9	63.4	68.5	0.682	0.682	0.684
Sacatepéquez	67.9	65.4	70.5	0.714	0.714	0.717
Chimaltenango	66.1	63.9	68.5	0.686	0.690	0.684
Escuintla	64.0	62.1	66.0	0.650	0.660	0.642
Santa Rosa	66.2	63.6	68.9	0.686	0.684	0.690
Sololá	64.1	62.1	66.2	0.652	0.660	0.645
Totonicapán	61.0	59.3	62.9	0.601	0.613	0.590
Quetzaltenango	65.0	62.9	67.2	0.667	0.674	0.662
Suchitepéquez	65.6	63.4	67.9	0.676	0.681	0.673
Retalhuleu	67.7	65.2	70.3	0.711	0.712	0.713
San Marcos	65.4	53.2	67.7	0.674	0.512	0.670
Huehuetenango	68.0	65.4	70.8	0.717	0.714	0.721
El Quiché	67.9	65.2	70.6	0.714	0.712	0.719
Baja Verapaz	68.3	65.6	71.1	0.721	0.718	0.726
Alta Verapaz	67.4	64.8	70.2	0.707	0.705	0.712
El Petén	67.1	64.3	70.0	0.702	0.698	0.709
brdrblzabal	68.8	66.0	71.8	0.730	0.724	0.738
Zacapa	68.7	65.8	71.7	0.728	0.722	0.737
Chiquimula	65.2	62.8	67.8	0.671	0.672	0.671
Jalapa	64.8	62.6	67.1	0.663	0.668	0.660
Jutiapa	65.4	63.0	67.9	0.673	0.676	0.673

Fuente: MSPAS/OPS; (s.f.)

Cuadro 9

Tasas de matriculación por departamento e índice de matriculación porcentaje 1994

Departamento	Primaria			Secundaria			Terciaria			Total			Índice de matriculación		
	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.
Total	53	57	48	31	34	28	7	8	5	32	50	29	0.32	0.50	0.29
Guatemala	64	65	62	65	70	60	18	22	14	47	50	43	0.47	0.50	0.43
El Progreso	62	65	59	35	36	33	3	3	2	37	40	35	0.37	0.40	0.35
Sacatepéquez	58	62	54	41	47	35	7	9	5	36	41	32	0.36	0.41	0.32
Chimaltenango	57	62	52	25	30	20	3	4	2	31	36	27	0.31	0.36	0.27
Escuintla	60	62	57	34	36	31	3	4	3	35	37	32	0.35	0.37	0.32
Santa Rosa	58	61	55	24	26	22	2	2	2	32	34	29	0.32	0.34	0.29
Sololá	52	58	45	19	24	14	2	2	1	28	32	23	0.28	0.32	0.23
Totonicapán	49	56	42	15	20	11	2	3	1	26	31	21	0.26	0.31	0.21
Quetzaltenango	55	59	50	33	38	29	7	9	6	35	39	30	0.35	0.39	0.30
Suchitepéquez	50	55	44	26	29	22	3	4	2	29	34	25	0.29	0.34	0.25
Retalhuleu	57	61	53	29	33	25	3	4	2	34	38	29	0.34	0.38	0.29
San Marcos	51	57	45	20	22	17	2	2	1	29	33	25	0.29	0.33	0.25
Huehuetenango	44	51	36	14	17	11	2	2	1	24	29	19	0.24	0.29	0.19
El Quiché	42	48	34	11	13	9	1	1	1	21	25	17	0.21	0.25	0.17
Baja Verapaz	48	55	42	19	23	16	1	2	1	27	33	23	0.27	0.33	0.23
Alta Verapaz	36	44	28	13	16	11	2	2	1	20	24	15	0.20	0.24	0.15
El Petén	49	53	45	21	22	20	2	2	1	27	30	25	0.27	0.30	0.25
Izabal	55	58	52	29	30	28	3	3	2	31	33	29	0.31	0.33	0.29
Zacapa	57	58	55	33	33	32	3	3	3	33	35	32	0.33	0.35	0.32
Chiquimula	46	49	44	23	23	22	3	3	3	27	29	25	0.27	0.29	0.25
Jalapa	47	52	42	27	28	26	3	4	3	29	33	25	0.29	0.33	0.25
Jutiapa	56	59	52	23	25	21	2	3	2	31	35	28	0.31	0.35	0.28

Fuente: INE, X Censo Nacional de Población.

Cuadro 10

**Tasa de alfabetización de adultos e índice de alfabetización de adultos
por departamentos y género
1994**

Departamento	Total	Hombres	Mujeres	Índice de alfabetización de adultos		
				Total	Hombres	Mujeres
Total	64.2	53.6	46.4	0.642	0.536	0.464
Guatemala	87.2	48.6	51.4	0.872	0.486	0.514
El Progreso	69.9	50.3	49.7	0.699	0.503	0.497
Sacatepéquez	78.7	53.9	46.1	0.787	0.539	0.461
Chimaltenango	63.8	55.9	44.1	0.638	0.559	0.441
Escuintla	70.4	53.8	46.2	0.704	0.538	0.462
Santa Rosa	67.0	53.0	47.0	0.670	0.530	0.470
Sololá	44.3	61.8	38.2	0.443	0.618	0.382
Totonicapán	49.8	62.0	38.0	0.498	0.620	0.380
Quetzaltenango	68.0	54.3	45.7	0.680	0.543	0.457
Suchitepéquez	59.8	56.4	43.6	0.598	0.564	0.436
Retalhuleu	66.7	55.0	45.0	0.667	0.550	0.450
San Marcos	59.6	58.7	41.3	0.596	0.587	0.413
Huehuetenango	47.6	60.4	39.6	0.476	0.604	0.396
El Quiché	36.6	62.3	37.7	0.366	0.623	0.377
Baja Verapaz	49.7	56.3	43.7	0.497	0.563	0.437
Alta Verapaz	33.6	64.2	35.8	0.336	0.642	0.358
El Petén	59.1	56.7	43.3	0.591	0.567	0.433
Izabal	63.8	53.6	46.4	0.638	0.536	0.464
Zacapa	66.6	50.5	49.6	0.666	0.505	0.500
Chiquimula	52.5	50.1	50.0	0.525	0.501	0.500
Jalapa	55.6	53.0	47.0	0.556	0.530	0.470
Jutiapa	63.3	50.9	49.1	0.633	0.509	0.491

Fuente: INE (1996).

Cuadro 11

**PIB per cápita real (PPA en dólares) e índice del PIB por departamento
1995-1996**

Departamento	PIB ppp/ cápita (1995+1996)/2	Índice del PIB/ cápita real ajustado para 1995-1996
Total	3518.0	0.550
Guatemala	6159.8	0.975
El Progreso	2015.6	0.308
Sacatepéquez	1602.2	0.242
Chimaltenango	717.8	0.099
Escuintla	918.2	0.132
Santa Rosa	1360.9	0.203
Sololé	926.2	0.133
Totonicapán	737.9	0.103
Quetzaltenango	1072.1	0.156
Suchitepéquez	1039.2	0.151
Retalhuleu	1987.3	0.304
San Marcos	486.3	0.062
Huehuetenango	536.4	0.070
El Quiché	526.0	0.069
Baja Verapaz	1340.4	0.200
Alta Verapaz	510.5	0.066
El Petén	1322.0	0.197
Izabal	1579.4	0.238
Zacapa	2158.2	0.331
Chiquimula	1518.6	0.228
Jalapa	1305.3	0.194
Jutiapa	1054.1	0.154

Fuente: Estimaciones propias. Véase Cuadros 12 y 13.

Cuadro 12

Aproximaciones para estimar el PIB por departamento 1995

Departamento	(1) Estimación PIB en quetzales de 1995	2) Porcentaje	(3) PIB ppp en US\$ (2)x340150.56	(4) Población 1995	(5) PIB ppp en US\$ per cápita 1995 (3)/(4)
Total	104 894 385.4	100.00	34 015 056.00	9 975 927	3409.7
Guatemala	82 517 370.6	78.7	26 758 658.0	2 218 574	12061.2
El Progreso	748 030.4	0.7	242 570.6	128 256	1891.3
Sacatepéquez	995 882.6	1.0	322 943.9	219 264	1472.9
Chimaltenango	761 245.3	0.7	246 855.9	376 537	655.6
Escuintla	1 302 915.0	1.2	422 508.1	455 048	928.5
Santa Rosa	1 111 292.5	1.1	360 368.9	291 502	1236.2
Sololá	699 002.5	0.7	226 671.9	266 177	851.6
Totonicapán	668 349.6	0.6	216 731.8	322 876	671.3
Quetzaltenango	1 995 961.5	1.9	647 248.6	599 620	1079.4
Suchitepéquez	1 258 725.6	1.2	408 178.4	364 354	1120.3
Retalhuleu	1 196 916.4	1.1	388 135.0	222 140	1747.3
San Marcos	1 097 238.5	1.1	355 811.5	755 905	470.7
Huhuetenango	1 142 392.8	1.1	370 454.1	757 730	488.9
Quiché	726 201.4	0.7	235 491.9	523 059	450.2
Baja Verapaz	691 856.7	0.7	224 354.7	182 796	1227.3
Alta Verapaz	1 016 830.6	1.0	329 736.9	661 373	498.6
El Petén	1 099 587.9	1.1	356 573.4	272 374	1309.1
Izabal	1 552 137.7	1.5	503 325.8	301 002	1672.2
Zacapa	1 209 068.5	1.2	392 075.6	187 894	2086.7
Chiquimula	1 152 391.4	1.1	373 696.4	275 811	1354.9
Jalapa	887 954.2	0.9	287 945.0	234 758	1226.6
Jutiapa	1 063 033.7	1.0	344 719.6	358 877	960.6

Fuente: Cálculos propios.

Cuadro 13

Aproximaciones para estimar el PIB por departamento 1996

Departamento	(1) Estimación PIB en quetzales de 1996	(2) Porcentaje	(3) PIB ppp en US\$ (2)x371445.891	4) Población 1996 (3)/(4)	(5) PIB ppp en US\$ per cápita 1996
Total	93 755 468.2	100.00	37 144 589.1	10 243 109	3626.3
Guatemala	73 112 523.6	77.98	28 966 146.7	2 286 527	12668.2
El Progreso	708 232.0	0.76	280 591.5	131 127	2139.8
Sacatepéquez	991 030.2	1.06	392 632.1	226 760	1731.5
Chimaltenango	760 350.3	0.81	301 240.0	386 275	779.9
Escuintla	1 055 706.1	1.13	418 255.8	460 698	907.9
Santa Rosa	1 113 599.8	1.19	441 192.5	296 986	1485.6
Sololá	692 234.3	0.74	274 253.4	274 051	1000.7
Totonicapán	670 517.2	0.72	265 649.4	330 252	804.4
Quetzaltenango	1 651 773.6	1.76	654 409.3	614 642	1064.7
Suchitepéquez	899 337.1	0.96	356 304.6	371 924	958.0
Retalhuleu	1 270 402.3	1.36	503 315.4	225 985	2227.2
San Marcos	978 948.0	1.04	387 845.3	772 922	501.8
Huhuetenango	1 150 629.4	1.23	455 863.1	780 818	583.8
Quiché	813 475.5	0.87	322 287.5	535 651	601.7
Baja Verapaz	685 214.3	0.73	271 472.2	186 767	1453.5
Alta Verapaz	908 944.1	0.97	360 110.8	689 537	522.3
El Petén	955 608.7	1.02	378 598.6	283 639	1334.8
Izabal	1 153 160.5	1.23	456 865.9	307 352	1486.5
Zacapa	1 084 205.5	1.16	429 546.9	192 648	2229.7
Chiquimula	1 201 391.3	1.28	475 974.2	282 933	1682.3
Jalapa	843 401.2	0.90	334 143.6	241 451	1383.9
Jutiapa	1 054 783.2	1.13	417 890.2	364 164	1147.5

Fuente: Cálculos propios.

Cuadro 14

**Personas que no sobrevivirán hasta la edad de 40 años
1994
(por cada mil habitantes)**

Departamento	Porcentaje 1994
Total	4.1
Guatemala	3.0
El Progreso	3.5
Sacatepéquez	3.2
Chimaltenango	4.3
Escuintla	4.7
Santa Rosa	3.8
Sololá	6.2
Totonicapán	7.2
Quetzaltenango	5.0
Suchitepéquez	4.6
Retalhuleu	4.2
San Marcos	3.9
Huehuetenango	4.0
El Quiché	6.3
Baja Verapaz	3.5
Alta Verapaz	3.7
El Petén	5.0
Izabal	3.7
Zacapa	2.9
Chiquimula	3.4
Jalapa	3.7
Jutiapa	3.5

Fuente: INE, elaborado con base en información de estadística vitales.

Cuadro 15

**Tasa de analfabetismo según departamento
1994**

Departamento	Porcentaje 1994
Total	35.8
Guatemala	12.8
El Progreso	30.1
Sacatepéquez	21.3
Chimaltenango	36.2
Escuintla	29.6
Santa Rosa	33.0
Sololá	55.7
Totonicapán	50.2
Quetzaltenango	32.0
Suchitepéquez	40.2
Retalhuleu	33.3
San Marcos	40.4
Huehuetenango	52.4
El Quiché	63.5
Baja Verapaz	50.3
Alta Verapaz	66.4
El Petén	40.9
Izabal	36.2
Zacapa	33.4
Chiquimula	47.5
Jalapa	44.4
Jutiapa	36.7

Fuente: INE (1996).

Cuadro 16

Personas sin acceso a servicios básicos de salud por departamento

1994-1995

Departamento	(1) Porc. de no cobertura OPV/3<1a	(2) Porc. de no cobertura DPT/3<1	(3) Porc. de no cobertura VAS/<1a	(4) Porc. de no cobertura BCG/<1a	(5) Porc. de cobertura embarazada	(6) Porc. amas x 800 habitantes	Promedio cobertura y deficit de camas
Total	20.0	20.7	20.6	22.1	80.5	4.9	28.1
Guatemala	0.0	10.2	0.0	5.2	88.3	0.0	17.3
El Progreso	15.6	15.5	17.5	21.0	70.0	52.0	31.9
Sacatepéquez	21.9	22.3	16.9	5.1	75.7	0.0	23.7
Chimaltenango	25.8	27.2	17.7	17.1	81.7	87.8	42.9
Escuintal	21.7	21.1	31.0	28.8	85.4	12.6	33.4
Santa Rosa	13.3	14.2	14.1	30.4	75.7	35.0	30.4
Sololá	26.0	28.3	24.2	22.3	77.4	56.8	39.2
Totonicapán	25.6	26.0	59.0	51.5	81.1	66.6	51.6
Quetzaltenango	7.7	7.4	4.6	7.2	80.4	0.0	17.9
Suchitepéquez	11.3	11.0	18.2	15.2	75.4	0.0	21.9
Retalhuleu	29.5	29.5	21.9	28.9	92.0	11.3	35.5
San Marcos	18.1	18.8	24.8	16.9	72.6	74.3	37.6
Huehuetenango	33.6	33.5	36.0	28.9	83.2	73.5	48.1
El Quiché	17.4	18.9	14.8	25.0	81.6	70.1	38.0
Baja Verapaz	9.3	9.3	9.2	4.9	75.8	54.8	27.2
Alta Verapaz	30.9	30.3	34.5	39.2	83.2	49.0	44.5
El Petén	58.9	59.6	37.7	36.5	88.0	27.4	51.3
Izabal	24.0	24.6	38.3	37.0	74.0	0.0	33.0
Zacapa	14.4	12.0	10.4	14.1	90.4	0.0	23.5
Chiquimula	14.6	14.0	0.0	10.6	83.9	31.8	25.8
Jalapa	10.4	10.4	5.2	24.0	75.9	16.6	23.7
Jutiapa	10.6	10.6	17.6	15.2	78.8	62.3	32.5

Fuente: Estimaciones propias con base en MSPAS/OPS, (s.f.).

Cuadro 17

Infraestructura en salud por departamento 1992

Departamento	Total de camas disponible en el sector público	Hospitales	MSPAS			IGSS			Sector Privado			Total	% del Total	% de la Población
			Centros de Salud Tipo A	Centros de Salud Tipo B	Puestos de Salud	Hospitales	Consultorios	Puestos de Salud	ONG's	Hospitales Privados	Clinicas Privadas			
Alta Verapaz	373	1	7	8	34	1	1	3	48	0	30	133	3	6.73
Baja Verapaz	97	1	1	8	23	0	1	0	9	0	10	53	1	1.82
Chimaltenango	53	1	2	7	55	2	0	1	33	1	21	123	3	3.77
Chiquimula	218	1	3	5	18	0	6	0	10	1	24	68	2	2.76
El Progreso	72	1	2	6	22	0	1	0	2	0	7	41	1	1.28
Escuintla	479	2	1	8	35	4	13	5	4	2	62	136	3	4.50
Guatemala	5438	7	2	27	50	5	11	0	289	64	1730	2185	53	22.32
Huehuetenango	230	2	0	13	68	0	0	0	34	1	41	159	4	7.62
Izabal	418	2	0	4	29	1	2	2	18	1	30	89	2	3.00
Jalapa	225	1	1	4	14	1	3	0	8	0	7	39	1	2.36
Jutiapa	162	1	2	6	47	1	1	0	18	1	14	91	2	3.56
El Petén	219	2	2	4	29	0	3	0	11	0	16	67	2	2.77
Quetzaltenango	722	3	0	10	46	3	0	0	32	6	80	180	4	6.00
Quiché	182	1	4	15	67	1	2	1	47	0	11	149	4	5.23
Retalhuleu	234	1	0	6	17	1	2	0	5	0	18	50	1	2.21
Sacatepéquez	394	2	0	3	16	0	1	0	12	1	38	73	2	2.21
San Marcos	228	1	1	14	72	2	0	4	19	1	40	154	4	7.55
Santa Rosa	224	1	2	8	53	1	3	1	8	1	25	103	2	2.90
Sololá	132	1	0	7	29	0	2	0	11	1	11	62	1	2.68
Suchitepéquez	443	1	0	9	22	3	1	1	4	0	17	58	1	3.63
Totonicapán	126	1	0	8	17	0	1	0	8	0	19	54	1	3.22
Zacapa	294	1	2	8	22	0	2	0	11	1	24	71	2	1.88
Total	10 963	35	32	188	785	26	56	18	641	82	2275	4138	Porc. Del	
Total		0.8	0.8	4.5	19.0	0.6	1.4	0.4	15.5	2.0	55.0			

Fuente: Banco Mundial (1993)

Cuadro 18

Salud pública y asistencia social
Gasto total ejecutado clasificado por programa
1986-1996
(millones de quetzales por año)

Gasto sectorial	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
Total	203.6	201.3	291.2	321.1	317.2	415.9	525.4	623.5	701.5	750.4	805.6
Dirección y servicio técnico	11.7	52.2	54.4	68.5	69.9	94.4	28.9	47.1	52.4	61.9	30.6
Servicios técnicos en salud	22.7	4.1	7.9	9.9	24.2	15.8	9.7	24.0	110.0	36.2	33.4
Saneamiento ambiental	64.1	27.2	37.2	27.3	2.9	25.6	39.3	54.3	51.1	86.2	178.4
Epidemiología	7.3	8.9	10.7	15.6	11.6	13.5	23.7	24.5	21.8	31.9	26.9
Promoción materno infantil	0.0	0.0	0.0	0.0	23.3	0.0	11.9	10.8	17.9	22.8	24.1
Atención médica	88.9	100.2	170.8	182.7	168.5	251.6	387.5	462.8	416.5	511.2	510.7
Asistencia social	8.9	8.7	10.1	17.1	16.8	15.1	24.3	0.0	31.8	0.0	0.0
Porcentaje del total											
Dirección y servicio técnico	6	26	19	21	22	23	6	8	7	8	4
Servicios técnicos en salud	11	2	3	3	8	4	2	4	16	5	4
Saneamiento ambiental	31	14	13	8	1	6	7	9	7	11	22
Epidemiología	4	4	4	5	4	3	5	4	3	4	3
Promoción materno infantil	0	0	0	0	7	0	2	2	3	3	3
Atención médica	44	50	59	57	53	60	74	74	59	68	63
Asistencia social	4	4	3	5	5	4	5	0	5	0	0

Fuente: MINFIN, Ejecuciones Presupuestarias.

Cuadro 19

**Población total por sexo y según área urbana - rural
1994**

Departamento	Area	Población			Porcentaje		
		Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Total	Urbana	2 914 687	1 522 022	1 392 665	35.0	36.0	33.9
	Rural	5 417 187	2 706 283	2 710 904	65.0	64.0	66.1
Guatemala	Urbana	1 285 828	679 598	606 230	70.9	71.7	70.0
	Rural	527 997	268 564	259 433	29.1	28.3	30.0
El Progreso	Urbana	28 788	15 187	13 061	26.6	27.6	24.7
	Rural	79 612	39 832	39 780	73.4	72.4	75.3
Sacatepéquez	Urbana	127 409	64 642	62 767	70.5	70.8	70.2
	Rural	53 238	26 626	26 612	29.5	29.2	29.8
Chimaltenango	Urbana	130 855	67 094	63 761	41.6	42.1	41.0
	Rural	183 958	92 362	91 596	58.4	57.9	59.0
Escuintla	Urbana	143 414	73 105	70 309	37.1	38.1	36.1
	Rural	243 120	118 547	124 573	62.9	61.9	63.9
Santa Rosa	Urbana	59 377	30 443	28 934	24.1	24.9	23.3
	Rural	187 321	91 957	95 364	75.9	75.1	76.7
Sololá	Urbana	73 856	37 438	36 418	33.3	33.6	32.9
	Rural	148 238	74 038	74 200	66.7	66.4	67.1
Totonicapán	Urbana	29 188	15 268	13 920	10.7	11.0	10.5
	Rural	242 906	124 156	118 750	89.3	89.0	89.5
Quetzaltenango	Urbana	200 727	103 433	97 294	39.8	40.5	39.2
	Rural	303 130	152 262	150 868	60.2	59.5	60.8
Suchitepéquez	Urbana	92 784	48 213	44 571	30.2	31.2	29.2
	Rural	214 403	106 098	108 305	69.8	68.8	70.8
Retalhuleu	Urbana	52 316	27 093	25 223	27.7	28.7	26.7
	Rural	136 448	67 184	69 264	72.3	71.3	73.3
San Marcos	Urbana	83 890	43 586	40 304	13.0	13.5	12.5
	Rural	561 528	278 509	283 019	87.0	86.5	87.5
Huehutenango	Urbana	92 409	48 282	44 127	14.6	15.0	14.1
	Rural	541 965	272 833	269 132	85.4	85.0	85.9
Quiché	Urbana	66 459	35 124	31 335	15.2	65.8	14.6
	Rural	371 210	188 287	182 923	84.8	34.2	85.4
Baja Verapaz	Urbana	31 807	16 574	15 233	20.5	21.0	19.9
	Rural	123 673	62 534	61 139	79.5	79.0	80.1
Alta Verapaz	Urbana	85 875	44 883	40 992	15.8	16.4	15.1
	Rural	457 902	228 316	229 586	84.2	83.6	84.9

Departamento	Area	Población			Porcentaje		
		Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
El Petén	Urbana	60 115	30 030	30 085	26.7	27.7	25.8
	Rural	164 769	78 390	86 379	73.3	72.3	74.2
Izabal	Urbana	50 192	26 039	24 153	19.8	20.8	18.8
	Rural	202 961	98 932	104 029	80.2	79.2	81.2
Zacapa	Urbana	44 892	23 512	21 380	4.2	29.6	27.6
	Rural	112 116	55 962	56 154	95.8	70.4	72.4
Chiquimula	Urbana	58 305	31 144	27 161	25.3	26.5	24.0
	Rural	172 462	86 363	86 099	74.7	73.5	76.0
Jalapa	Urbana	53 702	28 568	25 134	27.3	28.5	26.0
	Rural	143 238	71 806	71 432	72.7	71.5	74.0
Jutiapa	Urbana	62 499	32 766	29 733	20.3	21.1	19.6
	Rural	244 992	122 725	122 267	79.7	78.9	80.4

Fuente: INE (1996).

Cuadro 20

Población total por sexo, números absolutos y estructura 1996

Departamento	Tasa de la población			Estructura porcentual	
	Total	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Total	10 243 109	5 073 390	5 169 719	49.5	50.5
Guatemala	2 286 527	1 165 295	1 121 232	51.0	49.0
El Progreso	131 127	64 814	66 313	49.4	50.6
Sacatepéquez	226 760	111 050	115 710	49.0	51.0
Chimaltenango	386 275	190 597	195 678	49.3	50.7
Escuintla	460 698	223 598	237 100	48.5	51.5
Santa Rosa	296 986	143 420	153 566	48.3	51.7
Sololá	274 051	134 305	139 746	49.0	51.0
Totonicapán	330 252	165 812	164 440	50.2	49.8
Quetzaltenango	614 642	304 179	310 463	49.5	50.5
Suchitepéquez	371 924	182 128	189 796	49.0	51.0
Retalhuleu	225 985	110 112	115 873	48.7	51.3
San Marcos	772 922	375 143	397 779	48.5	51.5
Huehutenango	780 818	386 799	394 019	49.5	50.5
Quiché	535 651	268 177	267 474	50.1	49.9
Baja Verapaz	186 767	93 523	93 244	50.1	49.9
Alta Verapaz	689 537	337 071	352 466	48.9	51.1
El Petén	283 639	132 873	150 766	46.8	53.2
Izabal	307 352	147 295	160 057	47.9	52.1
Zacapa	192 648	95 040	97 608	49.3	50.7
Chiquimula	282 933	141 020	141 913	49.8	50.2
Jalapa	241 451	120 887	120 564	50.1	49.9
Jutiapa	364 164	180 252	183 912	49.5	50.5

Fuente: INE (1996).

Cuadro 21

Distribución de la población por grupo étnico 1994

Departamento	Estructura porcentual		
	Indígena	No indígena	Ignorado
Total	41.7	55.7	2.6
Guatemala	12.3	83.8	3.9
El Progreso	2.1	96.1	1.8
Sacatepéquez	41.6	56.0	2.3
Chimaltenango	77.7	20.2	2.1
Escuintla	6.4	91.4	2.2
Santa Rosa	2.6	94.8	2.6
Sololá	93.6	4.8	1.6
Totonicapán	94.5	3.0	2.5
Quetzaltenango	59.6	38.5	1.9
Suchitepéquez	57.4	41.4	1.2
Retalhuleu	33.3	64.5	2.2
San Marcos	42.5	55.1	2.5
Huehutenango	63.8	33.0	3.2
Quiché	83.4	13.8	2.8
Baja Verapaz	55.5	42.7	1.8
Alta Verapaz	89.0	9.1	2.0
El Petén	26.2	71.2	2.6
Izabal	22.8	75.2	2.0
Zacapa	4.4	94.1	1.5
Chiquimula	29.5	68.5	1.9
Jalapa	37.4	60.0	2.6
Jutiapa	5.1	92.4	2.5

Fuente: INE (1996).

Cuadro 22

Población total por edad y sexo 1994

Grupo de edad	Población total			Estructura porcentual		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Total	8 293 706	4 210 189	4 083 517	100	50.8	49.2
Menores de 1 año	258 845	127 978	130 867	3.1	1.5	1.6
1 – 4	1 053 217	517 495	535 722	12.7	6.2	6.5
5 – 9	1 229 428	605 245	624 183	14.8	7.3	7.5
10 – 14	1 124 702	551 559	573 143	13.6	6.7	6.9
15 – 19	909 903	467 059	442 844	11.0	5.6	5.3
20 – 24	708 181	376 270	331 911	8.5	4.5	4.0
25 – 29	552 600	293 119	259 481	6.7	3.5	3.1
30 – 34	511 315	266 588	244 727	6.2	3.2	3.0
35 – 39	439 550	231 835	207 715	5.3	2.8	2.5
40 – 44	369 107	190 567	178 540	4.5	2.3	2.2
45 – 49	284 007	146 598	137 409	3.4	1.8	1.7
50 – 54	231 090	118 526	112 564	2.8	1.4	1.4
55 – 59	175 684	89 404	86 280	2.1	1.1	1.0
60 – 64	166 735	83 866	82 869	2.0	1.0	1.0
65 y más	317 510	162 196	155 314	3.8	2.0	1.9

Fuente: INE (1996).

Cuadro 23

**Población económicamente activa (PEA) de 10 años y más por sexo
1996**

Departamento	PEA			Porcentaje por sexo	
	Total	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Total	3 112 455	600 718	2 511 737	19.3	80.7
Guatemala	822 513	277 629	544 884	33.8	66.2
El Progreso	37 311	4 904	32 407	13.1	86.9
Sacatepéquez	74 658	16 979	57 679	22.7	77.3
Chimaltenango	109 908	16 460	93 448	15.0	85.0
Escuintla	139 300	20 723	118 577	14.9	85.1
Santa Rosa	89 437	11 214	78 223	12.5	87.5
Sololá	77 664	9 549	68 115	12.3	87.7
Totonicapán	94 273	14 948	79 325	15.9	84.1
Quetzaltenango	175 603	30 810	143 793	17.5	81.9
Suchitepéquez	108 309	18 057	90 252	16.7	83.3
Retalhuleu	64 261	9 518	54 743	14.8	85.2
San Marcos	216 508	27 654	188 854	12.8	87.2
Huehutenango	209 865	25 333	184 532	12.1	87.9
Quiché	149 526	20 408	129 118	13.6	86.4
Baja Verapaz	51 467	7 011	44 456	13.6	86.4
Alta Verapaz	197 717	23 448	174 269	11.9	88.1
El Petén	84 037	8 765	75 272	10.4	89.6
Izabal	89 643	12 270	77 373	13.7	86.3
Zacapa	59 467	9 760	49 707	16.4	83.6
Chiquimula	87 768	13 905	73 863	15.8	84.2
Jalapa	69 098	9 733	59 365	14.1	85.9
Jutiapa	105 122	11 640	93 482	11.1	88.9

Fuente: INE (1996).

Cuadro 24

Mortalidad en la niñez y desnutrición 1990, 1995 y 1986

Departamento	1990	1995	Porc. cambio	Desnutrición 1986
Total	84.3	66.1	-21.6	-
Jalapa	92.0	55.4	-39.8	37.5
El Petén	85.2	54.5	-36.0	29.7
Quetzaltenango	123.7	79.7	-35.6	44.6
Retalhuleu	114.8	75.0	-34.7	34.7
Quiché	114.3	80.2	-29.8	52.9
Huehuetenango	81.1	59.0	-27.3	51.8
Suchitepéquez	96.0	70.5	-26.6	41.5
Santa Rosa	80.8	60.9	-24.7	27.5
Jutiapa	61.7	46.9	-24.0	24.8
Baja Verapaz	78.6	60.0	-23.7	38.3
Guatemala	64.0	49.6	-22.5	20.3
Alta Verapaz	70.4	54.7	-22.3	38.2
San Marcos	79.2	61.7	-22.1	45.7
Sololá	122.9	98.9	-19.5	64.6
Totonicapán	159.5	128.9	-19.2	60.9
Escuintla	116.5	94.5	-18.9	25.7
Chimaltenango	96.1	78.5	-18.3	52.0
Zacapa	60.3	49.5	-17.9	24.1
Sacatepéquez	80.9	70.1	-13.4	41.1
El Progreso	74.6	64.7	-13.3	26.4
Izabal	64.3	59.9	-6.8	25.2
Chiquimula	57.1	60.0	5.1	33.5

Fuente: Cálculos propios, INE (1990), INE 1997) e INCAP (1987) para desnutrición.

Cuadro 25

Uso de la tierra por departamento 1992

Departamento	Area total (km ²)	Correcto	Subuso	Sobreuso	Inundable
Alta Verapaz	8686	55.8	4.2	39.4	0
Baja Verapaz	3124	27.7	0.2	72.1	0
Chimaltenango	1979	26.3	3.2	70.5	0
Chiquimula	2376	59.1	0.7	40.2	0
El Progreso	1922	15.9	0.0	86.1	0
El Quiché	8378	42.4	10.5	47.1	0
Escuintla	4384	50.1	23.1	26.8	0
Guatemala	2126	8.8	4.8	86.4	0
Huehuetenango	7400	38.8	3.9	59.4	0
Izabal	9038	48.8	20.8	26.2	0
Jalapa	2063	47.0	53.1	0.0	0
Jutiapa	3219	6.0	5.8	88.3	
El Petén	35 854	70.1	12.7	16.0	0
Quetzaltenango	1951	49.1	10.8	40.1	0
Retalhuleu	1856	40.9	33.7	25.4	0
Sacatepéquez	465	52.1	4.2	43.3	0
San Marcos	3791	27.5	6.1	66.4	0
Santa Rosa	2955	8.4	13.9	77.8	0
Sololá	1061	79.9	1.2	19.0	0
Suchitepéquez	2510	27.8	30.9	41.3	0
Totonicapán	1061	26.2	0.0	73.8	0
Zacapa	2690	44.6	0.0	55.4	0
Total	108 889				0

Fuente: Adaptado del Proyecto GTZ/ SEGEPLAN 1994 con base en la clasificación del uso de la tierra según USDA y uso de la tierra en 1992.

Cuadro 26

**Intoxicaciones por plaguicidas por departamento
1976, 1986, 1990 y 1994**

Departamento	1976		1986		1990		1994	
	No.	Ordinal	No.	Ordinal	No.	Ordinal	No.	Ordinal
Suchitepéquez	87	3	90	3	84	3	56	1
Escuintla	635	1	48	7	128	1	47	2
Retalhuleu	173	2	52	6	61	5	43	3
Zacapa	48	6	1	14	8	10	23	4
Santa Rosa	22	7	76	4	85	2	21	5
Quetzaltenango	72	4	106	2	75	4	20	6
Izabal	2	12	11	9	14	8	12	7
Chimaltenango	10	10	9	10	1	15	6	8
San Marcos	13	9	145	1	47	6	2	9
Baja Verapaz	0		4	11	2	14	2	9
Sacatepéquez	22	7	0		5	12	2	9
Sololá	0		0		0		2	9
Huehuetenango	0		0		0		1	13
Guatemala	0		2	12	33	7	0	
El Progreso	53	5	61	5	6	11	0	
Alta Verapaz	1	13	13	8	12	9	0	
Jutiapa	1	13	2	12	3	13	0	
Jalapa	5	11	0		1	15	0	
Total	1144		620		565		237	

Fuente: de Campos 1996.

Cuadro 27

Guatemala: Participación cívico-electoral en elecciones presidenciales 1950-1995

Año	(1) Votos emitidos empadronados	(2) Ciudadanos edad de votar	(3) Porc. (1)/(2)	(4) Ciudadanos edad de votar	(5) Porc. (1)/(4)
1950	417 570	583 300	71.6	1 372 980	30.4
1958	492 274	736 400	66.8	1 737 540	28.3
1966	531 270	944 170	56.3	2 188 800	24.3
1970	640 684	1 190 449	53.8	2 448 000	26.2
1974	727 174	1 566 724	46.4	2 836 800	25.6
1978	652 073	1 785 764	36.5	3 140 640	20.8
1982	1 079 392	2 355 064	45.8	3 511 200	30.7
1985	1 907 771	2 753 572	69.3	3 822 240	49.9
1990	1 808 718	3 204 955	56.4	4 415 040	41.0
1995*	1 737 033	3 711 589	46.8	4 788 445	36.3

Cuadro 28

Elecciones para el Congreso de la República 1950-1994

Año	(1) Votos emitidos	(2) Ciudadanos empadronados	(3) Porc. (1)/(2) edad de votar	(4) Ciudadanos	(5) Porc. (1)/(4)
1950	417 000	583 300	71.5	1 372 980	30.4
1954	485 531	698 985	69.5	1 494 010	32.5
1958	492 274	736 400	66.8	1 737 540	28.3
1959	337 496	756 000	44.6	1 789 480	18.9
1961	362 064	814 000	44.5	1 904 140	19.0
1966	519 393	944 170	56.0	2 188 800	23.7
1970	633 979	1 190 449	53.3	2 448 000	25.9
1974	727 174	1 568 724	46.4	2 836 800	25.6
1978	720 000	1 800 000	40.0	3 140 640	22.9
1982	1 074 392	2 356 571	45.6	3 511 200	30.6
1984**	1 907 771	2 753 572	69.3	3 822 240	49.9
1985	1 904 236	2 753 572	69.2	3 822 240	49.8
1990	1 808 718	3 204 955	56.4	4 415 040	41.0
1994 *	731 357	3 480 196	21.0	4 664 399	14.5

Fuente: International Institute for Democracy and electoral Assistance. *Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*. Suecia, 1997 (a).

(*) El dato de ciudadanos en edad de votar fue modificado conforme a la información contenida en INE/CELADE *Guatemala: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*. Guatemala, 1997. Pág. 47. Además, en el caso de las elecciones al Congreso de la República, estas se refieren a un *referéndum* especial.

(**) Se trata de elecciones a Asamblea Nacional Constituyente.

Cuadro 29

**América Latina:
Ordenamiento (“ranking”) de participación electoral
en la década de 1990
(porcentajes)**

País	Votantes PAV*
1. Uruguay	91.4
2. Chile	81.9
3. Costa Rica	81.4
4. Argentina	78.9
5. Brazil	76.7
6. Nicaragua	74.8
7. Panamá	70.1
8. Belice	68.7
9. Ecuador	66.3
10. Surinam	65.5
11. Guyana	63.7
12. Honduras	63.5
13. México	57.8
14. Perú	57.3
15. Bolivia	50.0
16. Venezuela	49.9
17. El Salvador	47.6
18. Paraguay	45.4
19. Colombia	31.6
20. Guatemala	29.6

Fuente: Global Report on Political Participation, p.19. IDEA, Stockholm, 1997(b).

(*)Población apta para votar.

Cuadro 30

**Número de comisionados militares existentes en el país
en el momento de su desmovilización
1996**

Departamento	Cantidad	Departamento	Cantidad
Alta Verapaz	1887	Chiquimula	1254
Chimaltenango	932	Escuintla	701
El Petén	1590	El Progreso	572
Quiché	641	Huehuetenango	1377
Guatemala	2073	Jalapa	754
Izabal	1210	Quetzaltenango	493
Jutiapa	2459	Sacatepéquez	264
Retalhuleu	402	Suchitepéquez	718
San Marcos	1454	Santa Rosa	1249
Sololá	253	Zacapa	461
Totonicapán	536		
Baja Verapaz	1006	Total	22 286

Fuente: INFORPRESS (1996).

Cuadro 31

**Homicidios o asesinatos por departamento
1995-1996**

1995		1996	
1. Guatemala	54.5	1. Guatemala	58.0
2. Quetzaltenango	7.6	2. Suchitepéquez	9.0
3. Jalapa	5.0	3. Quetzaltenango	8.4
4. San Marcos	4.1	4. Escuintla	4.7
5. El Progreso	3.1	5. Sta. Rosa	3.4
6. Huehuetenango	3.1	6. Sololá	3.2
En los otros 16 departamentos	22.6	7. Retalhuleu	2.2
		8. El Progreso	2.2
		En los otros 15 departamentos	8.9

Fuente: Elaboración propia con base en tabulaciones de la forma «Tipo de delito que motiva la detención», Departamento de Estadística del Organismo Judicial.

Cuadro 32

Delitos contra la libertad por departamento 1995-1996

Departamentos	1995		1996	
	No.	Porc.	No.	Porc.
Guatemala	163	92.1	153	74.6
Sacatepéquez	-	-	1	0.5
El Progreso	-	-	-	-
Escuintla	1	0.6	14	6.8
Santa Rosa	-	-	8	3.9
Sololá	1	0.6	2	1.0
Totonicapán	-	-	8	3.9
Quetzaltenango	-	-	4	1.9
Suchitepéquez	4	2.3	7	3.4
Retalhuleu	-	-	2	1.0
San Marcos	1	0.6	2	1.0
Huehuetenango	1	0.6	-	-
Chiquimula	1	0.6	-	-
Jalapa	3	1.6	2	1.0
Jutiapa	2	1.1	1	0.5
Total	177	100.0	205	100.0

Fuente: Elaborado con base en la forma «Tipo de delito», Departamento de estadística del Organismo Judicial.

Cuadro 33

Inseguridad sexual por departamento 1995-1996

Departamentos	1995		1996		Variación
	No.	Porc.	No.	Porc.	
Guatemala	138	74.6	227	73.7	64.5
Sacatepéquez	2	1.1	1	0.3	-50
Chimaltenango	2	1.1	6	1.9	200
El Progreso	2	1.1	5	1.6	150
Escuintla	2	1.1	9	2.9	350
Santa Rosa	4	2.2	5	1.6	25
Sololá	4	2.2	3	1.0	-25
Totonicapán	1	0.5	3	1.0	200
Quetzaltenango	6	3.2	8	2.6	33
Suchitepéquez	7	3.8	8	2.6	14
Retalhuleu	2	1.1	15	4.9	650
San Marcos	3	1.6	3	1.0	-
Huehuetenango	2	1.1	7	2.3	250
Quiché	-	-	2	0.6	-
Baja Verapaz	2	1.1	3	1.0	50
Alta Verapaz	1	0.5	-	-	-
El Petén	1	0.5	-	-	-
Izabal	1	0.5	-	-	-
Zacapa	-	-	-	-	-
Chiquimula	2	1.1	-	-	-
Jalapa	1	0.5	-	-	-
Jutiapa	2	1.1	3	1.0	50
Totales	185	100.0	308	100.0	66.5

Fuente: Elaboración propia con base en tabulaciones de la toma "Tipo de delito que motiva detención". Departamento de Estadística del Organismo Judicial.

Cuadro 34

Delitos en contra de la propiedad por año 1995-1996

Departamento	1995				1996			
	Robos	Allanamientos	Total	Porc.	Robos	Allanamientos	Total	Porc.
Guatemala	12	149	161	75.6	18	161	179	78.9
Sacatepéquez	-	4	4	1.9	-	3	3	1.3
Chimaltenango	-	4	4	1.9	-	-	-	-
El Progreso	-	2	2	0.9	-	2	2	0.9
Escuintla	-	1	1	0.5	2	5	7	3.1
Santa Rosa	-	7	7	3.3	-	1	1	0.4
Sololá	-	3	3	1.4	-	3	3	1.3
Totonicapán	-	1	1	0.5	-	2	2	0.9
Quetzaltenango	2	4	6	2.8	1	8	9	3.9
Suchitepéquez	-	2	2	0.9	-	7	7	3.1
Retalhuleu	-	6	6	2.8	-	1	1	0.4
San Marcos	-	3	3	1.4	-	6	6	2.6
Huehuetenango	-	3	3	1.4	-	-	-	-
Quiché	-	-	-	-	-	-	-	-
Baja Verapaz	-	-	-	-	-	1	1	0.4
Alta Verapaz	-	-	-	-	-	1	1	0.4
El Petén	-	6	6	2.8	-	-	-	-
Izabal	-	-	-	-	-	-	-	-
Zacapa	-	1	1	0.5	-	2	2	0.9
Chiquimula	-	-	2	0.9	-	-	-	-
Jalapa	3	-	-	-	-	-	-	-
Jutiapa	-	1	1	0.5	-	3	3	1.3
Total	16	197	213	100.0	21	206	227	100.0

Fuente: Elaborado con registros del Departamento de Estadística del Organismo Judicial.

Cuadro 35

**Algunas fincas invadidas
1996-1997**

Departamento	Finca
San Marcos	Piedra Parada. La Blanca Ocos. San Ignacio, Nuevo Progreso. La Reforma.
Izabal	El Sauce, El Estor. Nueva Jerusalem, El Estor. Chinabenque, El Estor. Río Salado, Livingston. Aldea Baltimore, Livingston. Rybel Hu.
Quetzaltenango	Cajolá San Roque Laguna 16
Alta Verapaz	Pantoc, Tukurú. Raxquix, Tukurú. Chik ib, Tukurú. Comité Pro-tierra Monja Blanca Chisec. Comité Pro-tierra Limón Imperial, Xamán.
Chimaltenango	Coordinadora Rural, Campesina de Poaquil.
Retalhuleu	Los Paz. Coordinadora Mam II y III. Villa Hermosa.
Huehuetenango	Scechul.
Quiché	Comité Pro-tierra de Quiché, de Santa Cruz. Comité Pro-tierra de Panimaché, Chichicastenango.
San Marcos	Comité Proadquisición de Tierra de la Reforma.

Fuente: Prensa Libre (1997c).

Nota: La iniquidad en la distribución de la tierra y las condiciones de pobreza en el interior del país son dos razones que inciden en las tomas e invasiones de fincas y predios. La demanda de tierra excede, con creces, la capacidad de respuesta del Estado, y se ha visto agravada por la debilidad de la política agraria. Las invasiones han ocurrido principalmente en los departamentos del suroccidente, Quiché, Huehuetenango, Izabal y las Verapaces.

Cuadro 36

Hechos delictivos que generan inseguridad psicoafectiva 1995-1996

Departamento	1995				1996			
	Coacciones	Amenazas	Total	Porc.	Coacciones	Amenazas	Total	Porc.
Guatemala	6	108	114	69.9	10	116	126	66.7
Sacatepéquez	-	-	-	-	-	1	1	0.5
Chimaltenango	-	-	-	-	-	1	1	0.5
El Progreso	-	-	-	-	-	1	1	0.5
Escuintla	-	3	3	1.8	-	4	4	2.1
Santa Rosa	1	6	7	4.3	1	1	2	1.1
Sololá	-	1	1	0.6	1	6	7	3.7
Totonicapán	-	-	-	-	-	-	-	-
Quetzaltenango	2	6	6	3.7	-	13	13	6.9
Suchitepéquez	-	4	4	2.5	-	9	9	4.8
Retalhuleu	2	1	3	1.8	-	-	-	-
San Marcos	-	10	10	6.1	1	6	6	3.2
Huehuetenango	1	2	3	1.8	-	8	8	4.2
Quiché	-	-	-	-	-	-	-	-
Baja Verapaz	-	2	2	1.2	-	-	-	-
Alta Verapaz	-	-	-	-	2	1	1	0.5
El Petén	-	1	1	0.6	1	-	-	-
Izabal	-	-	-	-	-	-	-	-
Zacapa	-	1	1	0.6	-	2	2	1.1
Chiquimula	2	3	5	3.1	-	-	-	-
Jalapa	-	1	1	0.6	-	-	-	-
Jutiapa	-	2	2	1.2	-	4	4	2.1
Total	15	151	163	100.0	16	173	189	100.0

Fuente: Elaborado con registros del Departamento de Estadísticas del Organismo Judicial.

Cuadro 37

Zonas de operación de las “maras” 1997

ZONA 1.	ZONA 3.	ZONA 5.
Mara del Aqueche. Mara de la 18. Las Piedras. Los Cruzados. Los J. Los Cápitol.	Mara la Sexta. Los Apaches. Los del Callejón. Los Mau Mau.	Mara El Plante. Los Boys. Los Madonna. De el Chiqui
ZONA 6.	ZONA 7.	ZONA 8.
Mara San Juan de Dios. Los Enanos. San Martín. Del Puente Belice. Sin Rey. Tecún Umán. 93. Los Venenosos.	Mara Emanuel. Las Brujas. Los Pelusa. Los Monos.	Los Angeles del infiernito. Los Negros.
ZONA 11.	ZONA 12.	ZONA 13.
Mara los Garza. El Ruso.	Mara los Llantas.	Los Angelitos.
ZONA 18.	ZONA 19.	ZONA 21.
Mara el Negro Castillo. El Paraíso. La Alameda Norte. La Ratonera. Los Escorpiones. Los Feos. Del Renacimiento Municipal.	Mara los Breaks. Los boludos. Los Camuflashados. Los Garañones. Los Guerreros. Los Huevudos. Los Cobras.	Mara El Ceviche. Los Intocables. Los Pelones. Del bigotes. Los Canches. De la Hormiga. La Cinco.

Fuente: Prensa Libre (1997c).

Cuadro 38

Linchamientos en Guatemala 1997

Mes	Lugar	No. de Linchados
Enero	- San Juan Sacatepéquez	2
	- Zona 8 de Mixco	1
	- Nahualá, Sololá	2
	- Las Trampas, Sololá	2
	- Aldea Estancia Grande, San Juan Sacatepéquez	4
Febrero	- Colonia Carolingia, Mixco	1
Marzo	- San Raymundo, Guatemala	1
Abril	—	-
Mayo	- San Idelfonso, Huehuetenango	- En otros tres municipios de Huehuetenango hay registrados 5 casos.
	- Taxisco, Santa Rosa.	2
Junio	- San Antonio Palopó, Sololá	2
	- Colonia Amparo, Guatemala	1
Julio	- Colonia Santa Fe, Guatemala	2
Agosto	- Sipacapa, San Marcos	3
	- Palo Gordo, San Marcos	1
Septiembre		-
Octubre	- Almolonga, Quetzaltenango	2
	- Comintancillo, San Marcos	5
	- San Pedro Soloma, Huehuetenango	2

Fuente: Elaboración propia con base en información de Prensa Libre (1997e).

Cuadro 39

Situación de los módulos de policía de la Ciudad de Guatemala Enero 1997

Dirección	Personal	Equipo	Vehículos	Radio
Z. 12, El Carmen	8	8 revolver. 2 carabina	1 patrulla. 4 motos, 1 buen estado.	Tiene Radio Base
Z 12, Mezquital	8	8 revolver.	1 Pat. mal estado.	Uno portátil.
Z 12, Mezquital	8	8 revolver.	No tiene.	Uno portátil.
Z 12, Mayoreo	8	8 revolver. 2 carabina.	No tiene.	No tienen.
Z 6, San Miguel Petapa	8	—	—	Tiene Radio Base.
Z 7 San Miguel Petapa	8	—	No tiene	Tiene Radio Base.
Z 7, Relleno Sanitario	8	8 revolver. 2 carabina.	1 Pat. regular estado.	Tiene Radio Base
Z 5, Parque Navidad	12	12 revolver. 3 carabina.	1 Pat. regular estado.	Portátil.
Z 2, Ciudad Nueva	11	11 revolver. 2 carabina.	1 Patrulla.	Sólo Portátil.
Z 2	8	—	1 Patrulla.	Sólo Portátil.
Z 16	7	7 revolver. 2 carabina.	1 Pat. Regular estado.	No tienen.
Z 18, Lavarreda	6	—	No tienen.	Uno Portátil.
Villa Nueva	10	10 revolver.	1 Patrulla.	No tienen.
Z 17, Lomas del Norte	8	3 carabina.	No tienen. Portátil.	Un Base y un Portátil.
Llano Largo	7	—	No tienen.	Radio Base.
Z 18, Alameda IV	6	—	No tienen.	No tienen.
Z 17, Canalitos	6	—	No tienen.	Un Portátil.
Z 5 de Mixco	6	6 revolver. 5 carabina.	No tienen.	Un Radio Base.
Z 11 de Mixco	7	7 revolver. 6 carabina.	1 patrulla.	Un Radio Base.
Z 10 de Mixco	9	2 carabina.	No tienen.	Un Radio Base.
Z 6 de Mixco	8	8 revolver. 4 carabina	1 Pat. mal estado.	Un Radio Base.

Fuente: Ministerio de Gobernación (1997).