

CAPÍTULO III

RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES

Al realizar un breve diagnóstico sobre el desarrollo de la sociedad guatemalteca en las últimas dos décadas, puede argumentarse sobre la continuidad de prácticas políticas vinculadas al criterio patrimonial del control del Estado. El clientelismo, el compadrazgo y el nepotismo constituyen esas formas tradicionales de hacer política en el ámbito nacional. La continuidad de estas tradiciones en la arena política promueve no solo la corrupción y la impunidad, sino al mismo tiempo se ha convertido en el principal obstáculo para la profundidad de las reformas políticas y económicas que permitan la construcción de una sociedad menos excluyente.

Dentro del contexto de esa apropiación perversa del Estado por intereses particulares de elites (sean estas políticas o económicas), la democracia no encuentra el espacio para desarrollarse más allá de los procesos electorales. Como parte de esa misma apropiación del Estado, en el imaginario político guatemalteco la democracia no deja de ser considerada como una incipiente democracia o una democracia en estado de transición permanente. Ese es el criterio que prevalece en los discursos de políticos, de empresarios, de académicos y de periodistas. Este tipo de diagnósticos no consideran que un tipo de democracia como el nuestro, que va de arriba hacia abajo, no es el resultado de reformas profundas que contribuyan a generar cambios sistémicos en los poderes económico y político que históricamente han ejercido un inmensurable control del Estado y la nación.

Desde mediados de la década de 1980, la democracia fue considerada como la estrategia política que permitiría alcanzar la senda del desarrollo para países como Guatemala a partir de las reformas económicas que se derivan de las propuestas del Consenso de Washington. Hubo entonces una reconversión en el orden de los factores de la ecuación. Ya no se pensó en que uno de los prerequisites para alcanzar la democracia fuera el desarrollo, sino la democracia se convertía en el orden político para acompañar y promover el desarrollo. En efecto, las reformas económicas implementadas han generado resultados satisfactorios en cuanto al crecimiento económico, satisfactorios que no se reflejan en un desarrollo humano. Porque al mismo tiempo,

las reformas políticas no han sido lo suficientemente efectivas para fortalecer las instituciones, ampliar la participación ciudadana e implementar políticas públicas que contribuyan a elevar el nivel de vida de la sociedad.

Para la mayoría de ciudadanos guatemaltecos la relación democracia y desarrollo, continúa siendo una relación no comprendida, porque si bien se han involucrado en procesos electorales, sus demandas más sentidas no han sido materializadas en los programas de gobierno y en la ejecución de políticas públicas. La democracia considerada como el régimen que busca el bien común no ha contribuido a disminuir los niveles de pobreza y las desigualdades sociales heredadas de regímenes anteriores. Como consecuencia, la democracia en Guatemala se continúa considerando como un régimen político frágil ante las constantes amenazas de ingobernabilidad por las reacciones sociales provocadas debido a la marginación y exclusión de la mayoría de guatemaltecos y, por las reacciones de las clases de poder económico cuando los intentos por reformar la estructura económica atenta contra sus intereses.

En este capítulo estudiamos los criterios manifestados en los discursos presidenciales sobre la relación entre democracia y desarrollo. Dividiendo el capítulo en tres apartados generales. En el primero realizamos un análisis sobre la relación entre democracia y desarrollo humano, así como la importancia que tiene para los distintos gobernantes vincular la democracia con el crecimiento económico y la economía de mercado. En el segundo apartado estudiamos lo que en los discursos presidenciales se entiende como desarrollo humano integral, el desarrollo rural y las estrategias manifestadas por cada gobernante en el combate a la pobreza. Con el tercer apartado cerramos el capítulo y analizamos las instancias políticas consideradas por los gobernantes como los medios para promover el desarrollo nacional y llegar a una plena convivencia democrática.

1. Democracia y desarrollo humano

Los gobiernos de civiles de Guatemala, se han debido enfrentar a un cambio de época en donde las decisiones externas de los organismos internacionales pesan más sobre las decisiones de carácter nacional, por ello fundamentan sus estrategias políticas y económicas bajo los lineamientos de la imposición de las instituciones financieras mundiales y el Consenso de Washington. Estas estrategias se convierten en el hilo conductor y la continuidad manifestada en los discursos de cada presidente. Por ello es frecuente encontrar en estos discursos ideas como: la creación de condiciones para generar una economía hacia fuera, inserción de la economía nacional en el mercado mundial, descentralización y regionalización, control del déficit fiscal por medio de la reducción del presupuesto nacional, aumento de la tasa impositiva y privatización de las empresas del Estado.

Los presidentes que han gobernado Guatemala entre 1986 y 2004, además de carecer de voluntad para transformar las condiciones políticas del país, han debido enfrentarse a la negativa de grupos tradicionales conservadores de ceder parte de sus privilegios para alcanzar beneficios sociales. Por lo mismo, los gobernantes se han escudado en una demagogia permanente expresada en discursos populistas por medio de los cuales hacen suponer que han procurado a la población los elementos que coadyuvan a superar las condiciones de marginación y exclusión social. Para superar esas condiciones, cada uno de los presidentes ha afirmado que se hacía indispensable, considerar la democracia como la base fundamental sobre la cual se alcanzaría el desarrollo en relación al respeto irrestricto de los derechos humanos promulgados en el nuevo orden constitucional.

Estas afirmaciones presidenciales, son expresadas dentro del contexto de la nueva estructuración económico-política promovida por el neoliberalismo y los cambios que la economía mundial impone. En esta nueva estructura, la política se manifiesta como una política de la exclusión, en tanto que como estrategia política se fundamenta en el escamoteo y la disolución de la política misma, y como “oscurecimiento y silenciamiento” de aquello que queda fuera, que queda recortado en ese proceso de acumulación: los excluidos y los marginados. Por eso, como una forma de esconder las dimensiones de la concentración, se escucha afirmar la importancia de alcanzar el bien común por medio de la democracia, dotar de un empleo productivo a los guatemaltecos, estabilidad económica, combatir la pobreza y alcanzar niveles de vida diferentes para la población menos favorecida. (Martínez; 2001: 11)

Para cada uno de los presidentes de Guatemala en este período, al vincular la democracia con el desarrollo no han dejado de lado en sus exposiciones, aquellos elementos que en ese vínculo explican el equilibrio entre la distribución y la equidad. En sus discursos, los gobernantes destacan el fortalecimiento de la sociedad nacional, el respeto irrestricto de los derechos humanos, una efectiva y eficiente administración del Estado, el fortalecimiento del Estado de Derecho y del debido apego a la ley, la modernización económica y como consecuencia una integración social. Finalmente la representación de intereses nacionales de forma democrática como base del desarrollo.

La democracia se concibe entonces en los discursos presidenciales como la premisa política sobre la que se alcanzará el desarrollo, no se consideran necesarias ciertas condiciones socioeconómicas como básicas para alcanzar la democracia, sino ella debe inducir a los elementos para brindar a la población de mejores condiciones de vida. En ese sentido se considera que para superar los efectos heredados de la crisis económica de los años 80, la población guatemalteca debe ser dotada de los instrumentos necesarios para que pueda alcanzar su propio desarrollo. Esos esfuerzos, según lo indican los gobernantes, se han orientado a lograr la plena estabilidad institucional por medio del respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los ciudadanos guatemaltecos. El fortalecimiento de la democracia, desde esta perspectiva, permitiría alcanzar no solo el desarrollo del país, sino al mismo tiempo se lograría la paz y el bienestar de toda la comunidad nacional. (Cerezo; 1987(b): 11; y 1990: 1)

Ese sería, desde la perspectiva de estos presidentes, el marco de un desarrollo con democracia. Porque debe tenerse presente, que no existe democracia y tampoco desarrollo si no se tienen conciencia de pertenecer a un conjunto nacional regido por leyes. La participación democrática supone la existencia de un aparato estatal cuyos fines se enmarcan dentro del fortalecimiento de la sociedad nacional, mediante la modernización económica y la integración social de forma extensiva. (Flores; 1996: 109)

La democracia política para los distintos presidentes se encuentra estable y consolidada, pero debe darse un salto cualitativo hacia la democracia económica y social. Con este avance, se lograría resolver los problemas estructurales del país que impiden que la mayoría de guatemaltecos disfruten de mejores condiciones de vida. Pero en la meta de alcanzar la democracia en sentido amplio y el desarrollo económico, se hace necesaria la participación de todos los guatemaltecos bajo el criterio de unidad nacional. (Serrano; 1991: ii) La preocupación distributiva se torna una necesidad en regímenes políticos más participativos y democráticos,

principalmente cuando las organizaciones sociales de base desbordan por mayores satisfacciones de sus demandas. Esto hace suponer, que las acciones políticas han de permitir una articulación entre las demandas sociales, una mayor participación por medio de procesos de concertación y niveles diferentes para la satisfacción de las necesidades humanas. (Rosenthal; 1992: 6)

En cuanto la búsqueda de la equidad social no es algo que sea ajeno y desconocido en los discursos presidenciales, no obstante, se le considera derivado de los planteamientos de la Escuela de Chicago y las recomendaciones del Consenso de Washington. Dentro de esa línea de acciones en materia de política económica, los presidentes argumentaban que para alcanzar la meta del desarrollo sostenible, así como la posibilidad de transformar la productividad orientada a brindar mayores niveles de estabilidad, crecimiento, empleo productivo y una reducción de las desigualdades sociales, era necesario establecer cuatro políticas fundamentales: 1. Consolidar las bases para la consolidación macroeconómica. 2. Fomentar la inversión privada tanto nacional como extranjera. 3. Modernizar el sistema financiero nacional, dejando en manos privadas su funcionamiento. Y 4. Integración en la economía mundial. (De León; 1993: 31) La aplicación de estas políticas ha sido una constante en las diferentes administraciones civiles, a sabiendas que la macroeconomía por sí misma no implica un desarrollo humano.

No obstante, la aplicación de la reformas no ha contribuido a disminuir los niveles de desigualdad social en el país. Las políticas económicas seguidas por los distintos gobiernos en el período democrático ponen en evidencia a la sociedad guatemalteca como una de las más desiguales y excluyentes del continente americano. Al analizar la distribución por medio de cuartiles, se observa que el cuartil más alto concentra más del 50% del ingreso de los hogares guatemaltecos, siendo los trabajadores agrícolas y los trabajadores del Estado quienes se ubican en el cuartil más bajo y el segundo. Pero al analizar la distribución por áreas, los resultados del análisis resultan más evidentes en cuanto la marginación de la población rural donde solamente se percibe el 36% del ingreso nacional, en tanto que el área urbana concentra el 64%.

El ingreso per cápita de los guatemaltecos sigue siendo de los más bajos de la región (\$ 2190.00 por año en 2004), que al comparársele solamente con el ingreso per cápita del El Salvador (\$ 4000.00 en 2004) manifiesta el limitado avance de las condiciones de vida para los ciudadanos guatemaltecos. En ese sentido, si partimos de las evidencias empíricas expuestas por los teóricos consultados para fundamentar este estudio, la democracia guatemalteca mantiene una debilidad constante ante la amenaza de reacciones sociales como consecuencia de la

desatención de las carencias materiales sufridas por la población. Una permanente crisis económica en el plano social hace de la democracia un sistema político frágil.

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS DE LOS HOGARES GUATEMALTECOS SEGÚN CUARTILES

Cuartil más bajo	8%
Segundo cuartil	15%
Tercer cuartil	22%
Cuartil más alto	55%

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información
Rodas Martín, Pablo. 1999

El crecimiento económico no cambiará por sí solo las condiciones estructurales del país, para lograr cambios se hace necesaria una estrategia de desarrollo que responda a las condiciones nacionales, no deben atenderse solamente aquellos intereses particulares convertidos en privilegios. Los cambios solo pueden considerarse exitosos si contribuyen a mejorar las condiciones materiales de existencia de la mayoría de guatemaltecos, en esa dirección deben orientarse los retos básicos de la democracia y el desarrollo, asegurando con ello que la economía esté al servicio de todos los guatemaltecos. (Arzú; 1996: 16 y 45; Portillo; 2002: 21; Portillo; 2003:30)

Pese al interés y claridad manifestados por los distintos presidentes al plantear las reformas económicas y políticas que permitan el proceso de democratización y su nexo con el desarrollo, las transformaciones en el plano social, político, económico, cultural y jurídico han derivado en un carácter superficial, en un fiasco al atender las dimensiones sociales. Guatemala continúa siendo de los países con una calificación inferior en los estudios sobre el desarrollo humano, porque se sigue sin brindarle atención a la salud, la salud preventiva, la educación, la educación inicial, una política salarial que atienda los procesos inflacionarios y la seguridad ciudadana.

Para el año 2000 Guatemala continuaba siendo un país con mayor porcentaje de población rural, el 40% de la población vive en áreas urbanas y el 60% en el área rural. De los

11 millones de la población que se estimaba en ese año, el 44% es menor de 15 años y el 5.3% es mayor de 60 años. El analfabetismo alcanzaba un 33.4% y la inversión en salud no superaba el 1.5% del presupuesto general del Estado. (Mujeres del Mundo, Suplemento 2000) La mortalidad infantil para 2004 continuaba siendo de 45 por cada 1000 niños nacidos vivos. (Banco Mundial; 2006) La desnutrición moderada y grave no se ha modificado sustancialmente, mantienen una prevalencia en los grupos de 3 a 59 meses de 49/100, siendo este dato mayor para el año 2002 que el encontrado entre 1989/1999. La desnutrición crónica tiene un comportamiento de acuerdo al área en que se reporte, así en el área rural es de 55.5% y en el área urbana de 36.5% de niños entre 0 y 5 años. (USAID; 2007: 6)

GUATEMALA: ESPERANZA DE VIDA

1990-1994	para hombres	59.78
	para mujeres	65.54
2000-2005	para hombres	65.54
	para mujeres	68.70

FUENTE: USAID. 2007

El deterioro salarial sufrido por los guatemaltecos a partir de 1973, como efecto del fenómeno inflacionario, no ha logrado tener una recuperación que llegue a los niveles de aquella década, por el contrario a partir de 1990 dentro de las reformas económicas que se han venido implementando, los salarios se han reducido en 28%. (La Hora; 09/01/1997) Los salarios y la evolución de los mismos permiten conocer el nivel de vida de la cual disfrutaban los ciudadanos en una sociedad y, la forma de cómo se distribuyen los ingresos brutos de un país.

Para los años 1988 y 1989 el salario mínimo se estableció en Q6.84 y Q7.04 respectivamente. Para 1990 el salario mínimo de las actividades productivas no agrícolas correspondía a Q13.00. Para 1994 entra en vigencia un nuevo salario mínimo correspondiente a: Q14.00 para la agricultura, Q16.00 para la industria, comercio y servicios y de Q16.60 para la construcción. (Centro de Estudios de Guatemala; 1996: 74-75) Para 2004, el salario mínimo se establece en Q33.35 para trabajadores urbanos y de Q31.00 para trabajadores agrícolas. En tanto que el costo de la canasta básica para una familia de 5 miembros se aproxima a los Q2000.00.

EVOLUCIÓN DEL INGRESO PERCÁPITA

1990	\$ 950.00
1995	\$ 1400.00
2001	\$ 1730.00
2004	\$ 2190.00

FUENTE: Banco Mundial. 2006

Para los organismos internacionales y los resultados de estudios realizados en Guatemala, manifiestan que a mayor grado de escolaridad se da un mayor nivel de ingresos. Pero la fuerza de trabajo en Guatemala continúa estando dominada en su mayoría por trabajadores no calificados. De lo anterior se deriva que el 38.6% de fuerza laboral corresponde a trabajadores no calificados, 14.9% a operarios y artesanos, 13.5% de trabajadores agrícolas calificados y, 10.93 trabajadores del Estado y directivos. Y en la distribución de la fuerza de trabajo por área productiva, la agricultura continúa absorbiendo la mayor cantidad de la Población Económicamente Activa –PEA- donde se concentra el 39.8% de trabajadores, la minería contrata el 0.2%, la industria 16.7%, el comercio el 19.8% y los servicios el 23.6%. (Rodas y Cristiani; 1999: 9 y 10)

Preguntémonos por un instante ¿en dónde radican las causas del fracaso de las reformas políticas y económicas para consolidar la democracia y llegar al desarrollo? La búsqueda de explicaciones para justificar el fracaso que en materia social ha significado la ejecución de las reformas económicas y políticas, motiva en los razonamientos del pensamiento unidimensional culpar a la pobreza y a los pobres como la causa principal de ese fracaso. Para nuestro entender, el fracaso de las reformas tanto políticas como económicas, obedece a dos circunstancias fundamentales.

La primera, siguiendo a Reilly, consideramos el fracaso del nuevo modelo de desarrollo y la forma errática de los avances democráticos como resultado de la incapacidad de las elites de orientar las transformaciones. Es decir, “el subdesarrollo...se debe a los fracasos de las elites, estén enquistadas en el Estado, en los mercados, en la sociedad civil o en la empresa del desarrollo”. (Reilly; 1999: 206) Ninguna de estas elites ha sido autocrítica para asumirse

responsable de la continúa exclusión de grandes masas en nuestras sociedades. Piénsese, por ejemplo, en la acumulación y concentración de riqueza, la misma se atribuye más al éxito de los ricos que al fracaso de los pobres. O como también, sectores de capas medias convertidos en grupos emergentes de nuevos ricos, amasando fortunas por medios ilícitos al involucrarse en actividades administrativas del Estado. Miembros de organizaciones internacionales, cuya visión de cambio se reduce a constantes viajes y reuniones de consumo culinario.

La segunda, las reformas políticas y económicas se plantearon sobre las viejas bases del Estado patrimonial, por lo que esa forma proterva de privatizar lo político y lo económico continuó inalterada. En ese sentido, tanto la libertad de mercado como la democracia se han mantenido presas de los procedimientos tradicionales de acumulación y del clientelismo como viejas prácticas en el ejercicio del poder. Las consecuencias han sido fatales. Mayor generación de pobreza y un desencanto colectivo hacia la democracia. Para esas viejas prácticas de hacer política disminuir la exclusión y reducir “la pobreza se traduce en compartir el poder, y compartir el poder provoca resistencia”. (Reilly; 1999: 207)

Si partimos de los objetivos planteados por cada gobernante en materia económica y social, expresados en la búsqueda de un crecimiento económico sostenido orientado hacia la elevación del nivel de vida de la población para alcanzar el desarrollo, en estos veinte años la sociedad guatemalteca ya hubiese manifestado atisbos de cambio. Esto manifestaría el interés de los gobernantes en atender el bienestar de la mayoría de guatemaltecos, lo que no es cierto, porque en estas dos décadas lo que se ha dado es una modernización económica orientada en atender la liberación del mercado en función de las demandas y las imposiciones del Consenso de Washington y el neoliberalismo. En tanto que problemas centrales que impide el desarrollo, como el tipo de propiedad sobre la tierra, la baja tasa impositiva sobre el capital y la descapitalización vía fuga de fortunas no permiten invertir en programas sociales, lo cual continúa siendo la debilidad manifiesta tanto de los gobernantes como de las estrategias implementadas para atender el lastre de la miseria y pobreza que la mala distribución incluye.

1.1 Inserción de Guatemala en el contexto internacional

El cambio de época que nos ha correspondido vivir, se enmarca dentro del conjunto de transformaciones y efectos sobre condiciones políticas, económicas, sociales y culturales provocados por el fenómeno de la globalización. El fenómeno *per se* no implica solamente

interconexión dentro de las distintas nacionalidades, sino más bien resulta ser la profundización de las relaciones asimétricas entre sus distintos componentes. La globalización significa un avance inmensurable de la economía capitalista, particularmente en aquellas regiones del planeta que no se encontraban regidas por la economía basada en el intercambio mercantil capitalista.

Dentro de esas transformaciones mundiales, para sociedades como la guatemalteca, se sostiene en los criterios manifestados en los discursos presidenciales, que la globalización económica implica una serie de retos que se ubican en el plano nacional y en el internacional. Resulta evidente y de fundamental importancia en los informes presidenciales la inserción de Guatemala en el contexto de la interdependencia de las economías globalizadas. Al analizar el contenido de los discursos presidenciales se logra comprender que la estrategia de la apertura económica para insertar a Guatemala en el contexto internacional, se convierte en una de las premisas con la cual los gobernantes manifiestan la relación entre democracia y desarrollo. Con ese tipo de criterios y estrategias, el modelo de desarrollo hacia fuera implementado en el siglo XIX para vincular al país con la economía mundial no se logra superar.

Hasta ahora, la economía guatemalteca se inserta en la economía capitalista mundial como una economía subdesarrollada, preocupada más por las exportaciones y la acumulación de capital generada por ellas en lugar de promover el desarrollo interno. Con esas técnicas que sirven de forma efectiva a la acumulación en sociedades dependientes, el desarrollo industrial para alcanzar productos acabados que generen mayor competitividad en el intercambio mercantil internacional, o la misma industrialización de la producción agrícola que promueva una especialización en la fuerza de trabajo se ven como una amenaza a esas técnicas y procedimientos de la acumulación y la concentración del capital. Esto se debe a la importancia que el control de los modos de trabajo tiene sobre el funcionamiento del sistema político, principalmente en la estructura estatal si se piensa en sociedades educadas y organizadas reclamando sus derechos.

Aunque en los discursos presidenciales se destaca la importancia que el desarrollo tiene para alcanzar otros niveles de vida para la población, la democracia se interpreta como el elemento político para llegar a esos fines. Se hace depender la posibilidad de superar los problemas socioeconómicos de orden histórico, de un régimen político que también le ha sido negado a la sociedad guatemalteca. Pero en el fondo, como se aprecia en el contenido de los discursos presidenciales, tanto la democracia como el desarrollo para ser posibles, dependen de la implementación de las políticas económicas establecidas en los lineamientos derivados del

Consenso de Washington. Es decir, la democracia y el desarrollo son fines paralelos subsumidos al orden del nuevo modelo económico implementado en la temporalidad de la coyuntura política democrática.

Se insiste bajo los lineamientos del nuevo modelo económico, orientar la economía del país hacia fuera, hacia la atención de los mercados externos; eliminar las barreras que impiden la realización del libre comercio; reducción del Estado a su mínima expresión como subsidiario y gendarme; fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho para que Guatemala sea aceptada en el contexto de las naciones. Todo esto como un discurso que oculta las finalidades de los cambios de acuerdo a las necesidades del nuevo modelo. Pero, para los gobernantes son demandas para el país que se inscriben dentro de la globalización. Estos discursos resultan convincentes en las conciencias ingenuas, porque bajo un estilo barroco, se presentan propósitos fundamentales para fortalecer la democracia y alcanzar un bienestar que responda a las necesidades más demandadas por la mayoría de guatemaltecos.

Inicialmente la inserción de Guatemala en el mercado mundial, fue promovida como un mecanismo que respondiera a las necesidades de establecer un ordenamiento económico que permitiera superar los efectos de la crisis económica de los años ochenta, se suponía pertinente sentar las bases de una estrategia económica hacia fuera. (Cerezo; 1987(a): 30) Pero a medida que las reformas económicas como política de Estado se fueron acentuando, la inserción guatemalteca en el contexto internacional fue siendo considerada como un instrumento para resolver nuestros problemas internos de carácter estructural. Fue argumentado que los retos sociopolíticos que Guatemala debía atender se encontraban en la dinámica de la economía internacional como desafío, porque es allí donde se ganaban los espacios y se brindaban las oportunidades. Era importante entonces atender el proceso de globalización porque los mercados internacionales frente a los mercados nacionales se habían convertido en importantes generadores de dividendos. (Serrano; 1993: snp)

Para que Guatemala se insertara en el contexto internacional de forma competitiva, argumentan los presidentes, se debía promover la producción de otros productos agrícolas para no continuar dependiendo de las exportaciones de los productos tradicionales: café, banano y azúcar. Se debía diversificar la agricultura atendiendo las condiciones climáticas, naturales y ecológicas para el desarrollo de la agroindustria, para poder competir proveyendo a otros mercados con verduras y frutas. (Cerezo; 1987(a): 30) Al mismo tiempo, para consolidar la democracia y alcanzar el desarrollo social, Guatemala se veía en la necesidad de adaptarse de forma sistemática a los avances tecnológicos, de tal manera que se lograra mayores niveles de

productividad con el propósito de producir y exportar bienes y servicios competitivos de calidad, creando condiciones para la generación de empleo productivo. (De León; 1993: 4-5. Arzú; 1998: 12. Portillo; 2004: 43)

La apertura comercial implica también acercar a los guatemaltecos con el mercado mundial como estrategia de cara al siglo XXI, no solo para contar con la posibilidad de tener acceso a productos más baratos, sino porque permitiría crear las condiciones para elevar el nivel de vida de los ciudadanos al generar más empleo y mejoras en las percepciones salariales. (Arzú; 1996: 16. Portillo; 2001: 18) En todo caso la apertura económica por sí misma no reduce la pobreza, pero si disminuye la desigualdad social al permitir a los guatemaltecos con la posibilidad, en un mercado abierto, de contar con productos más baratos y de mejor calidad. (Portillo; 2004: 43)

La inserción de Guatemala en el contexto del mercado internacional requiere del cambio de las reglas del juego, por ello las reformas institucionales se hacían imprescindibles, y a partir de esos cambios se contaría con la certeza jurídica y se perdería el temor de la incertidumbre que recae sobre las políticas económicas. Destaca en primer lugar, dentro de las reformas la consolidación del Estado de Derecho, para que predomine el imperio de la ley. Dentro de esas mismas reformas se debía dar una reconversión en la función del Estado, se debía eliminar su papel de dirigente del desarrollo eliminando el proteccionismo que lo caracteriza e impide el crecimiento económico, los nuevos tiempos exigen ceder el espacio a mecanismos centrados en el mercado para asignar los recursos, debilitar y eliminar todos aquellos obstáculos que impiden la libertad económica y la apertura del intercambio mundial. (De León; 1993: 1-3. Arzú; 1996: 12)

En su postura de autonomía frente a las corporaciones empresariales, Alfonso Portillo criticaba los procedimientos de la apertura comercial al exterior, no por ello dejó de señalar la inserción internacional como la vía para alcanzar el desarrollo. Comentaba que cuando los intereses corporativos de la empresa privada se veían amenazados se actuaba entonces en contra de la liberación del mercado. Indicaba que la inserción exitosa de Guatemala en el mercado mundial exigía reglas claras del juego que permitieran el ordenamiento de las acciones en ese sector. Para Portillo la política arancelaria era incoherente con la dinámica mundial, porque algunas veces se subía aranceles y otras veces se bajaban. “¿Vamos o no hacia la liberación de la economía?” preguntaba, porque no podían tomarse medidas adversas al ordenamiento

mundial, medidas que en última instancia afectaban el buen funcionamiento del sistema económico y “creaban conflictos innecesarios”. (Portillo; 2001: 18)

Al implementarse las reformas económicas y al ser insertada Guatemala en el contexto internacional como parte de las mimas, el Estado además de participar limitadamente en la apertura comercial, no solamente fue reducido sino al mismo tiempo fue empobrecido al dejar de percibir importantes ingresos por la importaciones y las exportaciones. Las oportunidades, espacios y los pingües dividendos de esa inserción que afirmaron los gobernantes que se tendrían en el contexto mundial, implicaron beneficios sectoriales pero no de carácter nacional. Los mecanismos de apropiación y beneficios estatales han continuado con las prácticas monopólicas de las corporaciones privadas.

La puesta en marcha de la apertura comercial y la promoción de la integración centroamericana para mediados de la década de los años 90, trajo como consecuencia la reducción sustancialmente de las tasas de importación y casi fueron eliminadas todas las barreras arancelarias. En ese sentido, para 1985 el arancel externo promedio alcanzaba 50% el cual fue reduciéndose temporalmente hasta llegar a 6.0% en 2004. La misma integración centroamericana generó que Guatemala creara una estructura impositiva comercial dividida en cuatro niveles. En el primer nivel tiene una tasa del arancel de 0% para las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en el Istmo. En el segundo nivel, la tasa alcanza el 5% para materias primas producidas en la región. El tercer nivel tiene el 10% de arancel para bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región. Finalmente en el nivel cuatro 15% de arancel para los productos acabados que se producen en el mercado centroamericano. (González; 2006: 11)

La política de abrir los mercados ha permitido el crecimiento en las importaciones, principalmente de aquellas mercancías de consumo duradero y no duradero. En 13 años (1990-2003) estas importaciones crecieron en 16%. En 2003 las exportaciones de textiles y prendas de vestir hacia los Estados Unidos alcanzaron 59.6%, en tanto que las exportaciones de productos agropecuarios alcanzaron 21.7%. (González; 2006: 10) Es innegable que la eliminación de las barreras arancelarias ha tenido implicaciones benéficas para el crecimiento de la economía. Pero dentro el proteccionismo hacia las prácticas monopólicas de las corporaciones privadas no ha cesado en afectar la libre competencia en el contexto de la economía mundial, siendo los consumidores finales quienes han debido enfrentar en muchos casos las carencias y el incremento de los precios de forma especulativa.

En esa dinámica los productos agropecuarios de exportación, respecto de los productos industriales, han sido los más protegidos. En 2001, por ejemplo, los productos agrícolas principalmente los tradicionales, tenían un arancel de 10.2% y los productos no agrícolas fueron los menos favorecidos con un arancel de 6.4%. El azúcar y el pollo resultan altamente beneficiados por el proteccionismo estatal. La producción de azúcar de Guatemala es la más fuerte en todo el Istmo. El mayor porcentaje de esa producción, el 72%, se orienta al mercado exterior, en donde por la competencia de otros mercados obtiene menores niveles de rentabilidad. Pero el 28% de esa producción se dedica al mercado nacional obteniendo importantes beneficios de rentabilidad por el control del monopolio en esa producción. Guatemala solamente puede importar 1.9% de azúcar, que equivale a 5,000 toneladas métricas al año. (González; 2006: 16-17) En cuanto al pollo, en 2000 fueron importados \$ 21.0 millones y en 2004 \$ 38.0 millones, correspondiendo estas importaciones al 8 y 10% de la producción avícola local. (González; 2006: 20)

Bajo esas condiciones, al proteger las prácticas monopólicas de las corporaciones privadas y reducir los ingresos del Estado por medio de los aranceles, la inserción de Guatemala en el proceso de globalización, no ha contribuido a consolidar la democracia en el plano económico y social, al mismo tiempo que no ha contribuido a llevar el nivel de vida de los guatemaltecos en condiciones vulnerables como lo argumentaron los presidentes en sus discursos. Si bien la apertura comercial acerca el mercado mundial a los ciudadanos, la continuidad de monopolios internos sirve de barrera y obstaculiza el desarrollo humano. Solamente el azúcar que en el mercado mundial tiene un valor de \$ 0.10, en el mercado interno triplica su valor.

Aún sin incentivos fiscales la industria en 1985 generaba el 16.7% del PIB. En 1990 se redujo al 15% y en 2003 se alcanzó solamente el 12.6%. Estos datos son de alarma en el nuevo modelo y en criterio de la empresa privada como del gobierno, porque en lugar de observarse un crecimiento en la productividad industrial la economía se ha basado en los servicios y el comercio dependiendo de los avances tecnológicos externos. El aparato productivo con las reformas ha ido en retroceso, por eso Guatemala no tiene una base económica competitiva. Si a ello se suma el hecho de que prestigiosas industrias productoras de medicina han optado por retirar del país sus plantas productoras sin dedicarse a la producción, convirtiéndose solamente en redistribuidoras de los medicamentos. (El diario de Hoy. El Salvador. 14/12/2004)

En cuanto a la industria de textiles, las empresas ubicadas bajo el régimen de maquilas gozan del beneficio de estar exoneradas del Impuesto Sobre la Renta, del IVA y de la importación del búnker, fuel oil y gas propano. La ley de maquila creada con el decreto 29-89, tiene como finalidad atraer la inversión extranjera y fomentar la producción como su exportación de textiles. Esta ley se ha convertido en un agujero y empobrecimiento para el Estado, porque provoca pérdidas millonarias al fisco de casi Q 3 mil millones por año, que significan el 10% de la recaudación fiscal actual y el 1% del PIB. (Gutiérrez; 2007: snp)

La ley se ha convertido en una forma de escudo para no tributar. Esto mismo ha generado que muchas empresas del mercado interno se acojan a la ley y figurar como maquilas aunque no se encuentren en ese renglón, provocando no solo una competencia desleal sino actos de corrupción que perjudican el pago de impuestos y la inversión social. Las empresas de maquila pasaron de 195 en el período 1990-1995 a 129 en 1999 y a 208 en 2003. (Gutiérrez; 2007: snp)

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
EN GUATEMALA 1990-2003
(En millones de US \$)**

1990-1994	88
1995-1999	213
2000	230
2001	456
2002	110
2003	104

FUENTE: González, Carlos. 2006

Aunque Guatemala goza de incentivos fiscales la inversión extranjera directa entre 2001 y 2005 captó únicamente el 9% de esa inversión, mientras que Costa Rica captó el 26% y Panamá el 29%. (Gutiérrez; 2007: snp) ¿En dónde radica entonces el problema? La competencia en el mercado mundial no es entre países sino entre empresas y los poderes económicos que en Guatemala se han amasado a la sombra del Estado, no permiten la libre competencia. Porque las empresas externas no buscan incentivos fiscales, sus demandas van en otro tipo de exigencias: un ambiente propicio para la inversión, una macroeconomía estable, certeza jurídica y protección intelectual, una infraestructura que permita al interior del país la

libre circulación de mercancías, un capital humano que incluya altos niveles de instrucción, un ordenamiento fiscal convencional. Es decir, una relación directa entre Estado y mercado.

1.2 Democracia y crecimiento económico

En Guatemala, la democracia se funda en el peor momento de la crisis y del deterioro de la economía nacional. Ésta solo logra estabilizarse a partir de 1987, cuando se recuperó el nivel de crecimiento de 1980, el PIB llegó a 3.7%. Desde el primer gobierno del período democrático, los presidentes han presentado la democracia y las reformas que debían guiar sus políticas económicas, como los medios para alcanzar las oportunidades que los cambios internacionales brindaban a la sociedad guatemalteca. Se estaba entonces en el momento preciso para abandonar ese pasado irredento y que condenó a Guatemala en los niveles de la barbarie.

Para Guatemala era necesario modernizarse económicamente y democratizarse para responder a las exigencias del mundo globalizado. Nadie puede negar esas necesidades, pero en los discursos presidenciales se exponen ambigüedades cuando se relaciona la democracia y el desarrollo por un lado, y el crecimiento económico y la democracia por otro. Cuando los presidentes hablan de la relación democracia-desarrollo, la democracia se concibe como la premisa política para crear las condiciones socioeconómicas que permitan llegar a niveles distintos de vida para los guatemaltecos más afectados por la pobreza, pero cuando argumentan la relación democracia-crecimiento económico la explicación se invierte, el crecimiento económico *per se* da como resultado la consolidación del régimen político democrático, porque consideran que la estabilidad económica permite la estabilidad social. (Serrano; 1991: 18. De León; 1993: 32)

Las estrategias políticas de los gobiernos de los distintos presidentes atendían principalmente la reactivación económica por medio de medidas macroeconómicas orientadas a la incentivación del capital financiero. Se trataba entonces de implementar las recetas de las instituciones financieras internacionales, insistiendo por medio de la crítica constante el desorden fiscal del Estado. Al tomar estas medidas como agendas de gobierno, los presidentes argumentaban que la estabilidad económica del país solamente se podía alcanzar si se aplicaban eficazmente las políticas económicas orientadas al control del déficit fiscal, y dejar en manos del sector privado la reactivación económica porque es el sector que sabe y puede hacerlo. Al

mismo tiempo que se permitían las exoneraciones fiscales y la devaluación de la moneda frente al dólar.

En sus aplicaciones, estas políticas han sido consideradas como ajustes que llevarían a la estabilización de la economía, se ha tratado de la articulación entre las políticas cambiarias, monetarias y el déficit fiscal previendo sus posibles efectos en la producción, el empleo, los salarios y los precios en el mercado. Las medidas fueron tomadas para dar solución a los problemas coyunturales, los cuales no podían dejarse de atender y no podían solucionarse con los recursos del Estado. Con cierto grado de ironía, se argumentaba de parte de los gobernantes que después de un leve “ajuste”, los beneficios serían evidentes en el momento de recuperar el crecimiento de la economía. (Cerezo; 1987(b): 26. De León; 1993: 67) Al obtener los resultados de los ajustes y madurar la estabilidad, debía dejarse al sector privado en libertad para formular las políticas económicas de largo plazo que mejoren la producción nacional, alcanzando significativos resultados del crecimiento económico. (Cerezo; 1987(b): 26. Serrano; 1993: snp. De León; 1993: 32)

En los discursos presidenciales se encuentra que al implementar estas políticas, se estaban sentando las bases de un nuevo modelo de desarrollo fundamentado en la eficiencia económica y la competitividad, para hacer posible un crecimiento económico de forma estable y sostenible. Se esperaba entonces, una producción acelerada y una estabilidad permanente acompañada del crecimiento económico para generar empleo y una equidad social, reflejada en el bienestar material y social de todos los guatemaltecos. (Serrano; 1991: 8. De León; 1994: 31. Arzú; 1997: 27. Portillo; 2001: 17)

En el ideario de los presidentes para justificar las reformas económicas, se exponía que el crecimiento económico solo era posible alcanzarlo si se mejoraba la estructura de las finanzas públicas, el déficit operativo del Estado, si se creaban mejores condiciones para la inversión privada nacional y extranjera por medio de incentivos fiscales y una estabilidad macroeconómica, modernizar y diversificar la actividad productiva con la asimilación de nueva tecnología que permita elevar la productividad, haciendo de esa forma más competitiva la economía nacional. Al introducir nueva tecnología y elevar la productividad, debían elaborarse productos de calidad para hacer exitosa la inserción de Guatemala en el mercado mundial. (De León; 1993: 32. Arzú; 1998: 45. Portillo; 2001: 17)

Las críticas hacia las recetas del Consenso de Washington han sido permanentes en distintos espacios y círculos latinoamericanos, porque como en el caso de Guatemala las reformas económicas han sido un fracaso en cuanto al comportamiento económico, la desigualdad social, y en materia política aunque la democracia fue considerada la cara política de ese proceso que permitiría un despegue económico sin precedentes, hasta ahora el régimen político no ha dejado de ser una democracia electoral. Además se insistió ideológicamente en la poca efectividad del Estado al intervenir en la economía siendo concebido lo privado más eficiente en la administración y asignación de los recursos. Hasta ahora, Guatemala mantiene una total dependencia del comportamiento de la economía de los Estados Unidos, principalmente porque la producción y exportación de productos agrícolas se encuentra derivada de la demanda que exista en el mercado y de las fluctuaciones de los precios en las bolsas de valores.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO –PIB-
Y RITMO INFLACIONARIO
1990-2004**

AÑO	PIB	RITMO INFLACIONARIO
1990	2.5	59.81
1991	3.1	10.03
1992	4.6	14.22
1993	3.5	11.63
1994	3.5	11.60
1995	4.4	8.62
1996	2.8	10.85
1997	4.1	7.12
1998	4.6	7.48
1999	3.7	4.92
2000	2.5	5.09
2001	2.4	8.91
2002	3.9	6.33
2003	2.5	5.85
2004	3.2	9.23

FUENTE: Banco de Guatemala. 2008

Al comparar la evolución de la economía en estas dos décadas con el crecimiento que se alcanzó durante los dorados treinta años después de la segunda guerra, puede apreciarse que las

reformas que ofrecieron el paraíso económico han mantenido una economía estancada sin superar el 4% del PIB, si se parte de los datos proporcionados por fuentes oficiales. Una economía con esos parámetros no cuenta con la capacidad de democratizar los beneficios sociales del crecimiento, porque si bien la macroeconomía de un país es necesaria no es suficiente para llegar al desarrollo. Se ha señalado en organismos internacionales la urgencia de crecer a un ritmo de 12% o más durante dos generaciones para superar las desigualdades sociales características de la sociedad guatemalteca. Lo político cuenta a la hora de impulsar programas para reactivar y hacer crecer la economía, así como promover la distribución del ingreso y contribuir junto con el crecimiento económico al logro del desarrollo nacional.

Uno de los factores más sobresalientes atendido con poca importancia por los gobernantes y que ha contribuido de forma significativa en el incremento del Producto Interno Bruto, han sido las remesas familiares procedentes de los trabajadores que han migrado hacia el exterior, principalmente al mercado laboral de los Estados Unidos. Con su aporte de más de Q 2 mil millones de dólares, han contribuido más que las exportaciones de productos agropecuarios e industriales ha mantener una estabilidad macro y micro-económica.

Los resultados de la llamada modernización económica ha tenido ese comportamiento en el crecimiento económico, pero al mismo tiempo, se ha acompañado de un ritmo inflacionario que en promedio entre 1990 y 2004 alcanza una tasa de 12.6% anual. Aunque la misma se debe a mecanismos de especulación en el mercado local, también ha respondido al incremento de productos en el mercado mundial, como el petróleo y sus derivados. Ese ritmo inflacionario ha provocado una reducción en la capacidad adquisitiva de la moneda nacional, dando como consecuencia social una reducción en los ingresos de los ciudadanos, particularmente de aquellos estratos en condiciones vulnerables.

Afirmar que el crecimiento económico precede a la democracia contribuye a ocultar el antagonismo entre el orden económico y social y la importancia que juega el papel de la política en la mediación de ese conflicto. Partiendo de ello podemos exponer algunas consideraciones respecto de la relación democracia y crecimiento económico que sostienen los presidentes guatemaltecos. 1ª. El crecimiento no puede ser garante de la estabilidad de la política democrática si no se acompaña de condiciones socioeconómicas aceptables y requeridas en un régimen democrático para la atención y promoción de lealtades por parte de la ciudadanía a este tipo de control político. 2ª. Al atender el crecimiento económico y promoverlo en función de la acumulación como meta económica, genera inequidades y desigualdades sociales. En ese

sentido también sirve de estrategia económica a regímenes políticos dictatoriales. 3ª. El crecimiento económico no puede pensarse como una totalidad social como lo dejan insinuado los presidentes en sus discursos, porque en ese plano los problemas sociales se subsumen a la dinámica económica y, los mismos solo son resueltos con la mediación política.

De mantener el criterio del crecimiento económico como alternativa para la solución de los problemas nacionales, los resultados seguirán siendo los mismos e incrementados. Porque al mantenerse un crecimiento económico sin democratizar la distribución de los ingresos, las posibilidades en la reducción de la pobreza serían limitadas. A partir de aquí, resulta necesario extraer del discurso a la acción las estrategias de desarrollo con equidad. En el pasado se creció sin distribuir, por eso puede afirmarse sin temor a errores que el crecimiento no lleva necesariamente a la equidad. (Flores; 1996: 11)

Al pensar en las buenas intenciones manifestadas en los discursos presidenciales de alcanzar la equidad por medio del crecimiento económico, no puede más que afirmarse que son intenciones formales desdibujadas de acciones que contribuyan a transformar las realidades sociales. “La equidad como planteamiento para trascender los límites de la desigualdad constituye una formulación puramente descriptiva, por lo tanto formalista, extrínseca a las dinámicas socioeconómicas reales.” Debe buscarse la elaboración de discursos alternativos para que en profundidad vayan acompañados de prácticas políticas eficientes y comprometidas con esas realidades socioeconómicas. (Zemelman; 1996: 92) En democracia el problema no es crecer para luego realizar una distribución, ambas esferas deben ser mutuamente influyentes. La democracia debe acompañar el crecimiento, así como el crecimiento atendiendo los problemas sociales debe contribuir a la estabilidad democrática.

1.3 Economía social de mercado³ y democracia

Los lineamientos establecidos en el Consenso de Washington para lograr la estabilidad económica y alcanzar el crecimiento, al estilo de los dogmas teológicos, se encierran en un solo punto, la conversión del mercado en el eje principal del desarrollo económico. Por eso se insiste, al plantear la puesta en marcha de un nuevo modelo económico, en reformar las instituciones políticas a la dinámica del funcionamiento de la economía de mercado. Es decir, para el caso de Guatemala era imprescindible que las instituciones políticas se reformaran y respondieran en atención a la relación del capitalismo y la democracia. Se debía entonces mantener un régimen con procesos electorales periódicos, presentar un Estado de Derecho para que los individuos ciudadanos se sometan al imperio de la ley, organización de partidos políticos para promover la participación ciudadana en los procesos electorales, aunque de forma limitada se debe promover la libre expresión y organización.

Si se parte de lo anterior, no es una casualidad encontrar en los discursos presidenciales el uso de los principios liberales al relacionar la economía de mercado con la democracia. En esa relación la democracia se concibe como el modelo para institucionalizar y organizar el sistema político guatemalteco, así como la economía de mercado se presenta como la forma más eficiente de organizar la sociedad en el sistema productivo. Para justificar esa forma de organización económica y para minimizar las críticas sobre el capitalismo con la tendencia deshumanizante y su reconversión en un capitalismo salvaje, en los discursos presidenciales se presenta como una “economía social de mercado”.

La noción de economía social de mercado, no se orienta, como nos quieren hacer creer, hacia una humanización del mercado, sino atiende específicamente al orden social en el cual se manifiesta. Dicho de otra forma, la racionalidad mercantil solo se desarrolla bajo un conjunto de condiciones, que implican un marco jurídico necesario para la libre circulación de mercancías; los hábitos sociales y las pautas culturales que determinan las preferencias y expectativas con

³ El concepto de economía social de mercado fue formulado en la República Federal de Alemania después de la segunda guerra mundial. El objetivo político bajo el cual se planteaba el concepto fue “prosperidad para todos”, para orientar la política económica del primer gobierno de la República Federal en el período de posguerra. El concepto se fundamenta en la idea que el mercado combinado con la propiedad privada constituyen la modalidad más eficiente de la coordinación económica, pero también como condición para alcanzar la libertad política. Según estas coordinaciones, es el Estado el encargado de velar por el buen funcionamiento del mercado. Dicho de otra forma, el Estado permite al mercado un margen de acción que no limite el juego de la oferta y la demanda. La idea original de economía social de mercado planteada por Alfred Müller-Armack se sustenta en cinco principios fundamentales: en un sistema de precios cercanos a la competencia perfecta, estabilidad de la moneda, acceso libre a los mercados, propiedad privada, libertad contractual, plena responsabilidad de las políticas fiscales, y transparencia económica. Y se apoya en cinco principios reguladores: control estatal de monopolios, políticas redistributivas de ingresos, reglamentación del trabajo, garantía jurídica y salario mínimo. (Pfaller; 1998)

que los individuos interpretan las señales del mercado. (Lechner; 2004: 244) Es innegable que la economía de mercado imprime un tipo de racionalidad, la racionalidad de una dinámica capitalista desbordada de forma planetaria. Pero no debe tomarse la economía de mercado por sí misma como la panacea de los problemas sociales, porque la misma se desarrolla dentro de un conjunto de condiciones entre lo nacional y lo global.

Pero a diferencia de la concepción original de la economía social de mercado en donde deben ser respetadas las reglas del juego para alcanzar la competencia perfecta y articular el mercado con el papel mediador del Estado para llegar a un bienestar social colectivo, en los discursos presidenciales se presenta con una orientación de acuerdo a las exigencias de las presiones internacionales y como la base para desarrollar la sociedad y alcanzar la democracia social y económica. (Serrano; 1993: 8. De León; 1993: 67) Siguiendo esos patrones, los presidentes guatemaltecos consideraban importantes cuatro estrategias para sentar las bases de la economía social de mercado: 1. Dejar libres las fuerzas del mercado para acelerar la productividad y estabilizar la macroeconomía. 2. Reestructuración del Estado para convertirlo de un Estado protector en un Estado subsidiario. 3. Privatizar las empresas públicas y desmonopolizar los mercados. 4. Las funciones de un buen gobierno.

1. La ejecución de las reformas económicas para liberar la economía nacional a las leyes del mercado, exigían una devaluación de la moneda, liberar las tasas de interés para contribuir al estímulo del ahorro interno y asignar los recursos financieros de forma eficiente. Los alcances de estas políticas macroeconómicas junto con la economía de mercado contribuirían a la inserción de Guatemala en el mercado mundial. En el ideario de los presidentes, el establecimiento de los mecanismos del mercado serviría para asignar los recursos que contribuyeran a elevar la productividad, la competitividad y la equidad de la economía. Para llegar a ello, se manifestaba la necesidad de reformar de forma integral el Estado en atención a la promoción de la descentralización, con el propósito de democratizar el poder político en el territorio nacional. En todo caso, afirmaban que la democracia se vincula estrechamente con la economía de mercado. (Cerezo; 1989: 18. Serrano; 1991: 8. De León; 1993: 67. Arzú; 1996: 7. Portillo; 2001: 187)

De forma creciente los gobiernos guatemaltecos, junto a las políticas de liberación de la economía y la reestructuración del Estado, han concebido el mercado no sólo como asignador eficiente de recursos, sino como un elemento ordenador y regulador de las decisiones sociales en sustitución de la conducción política. Como parte de esa concepción, al Estado como aparato

cooptador de la sociedad nacional se le considera como mínimo necesario. La equidad social y de distribución, aunque se insiste en mencionarla, no constituye un objetivo por alcanzar, pero se estimula el individualismo, la atomización social y el predominio de las elites. (Contreras; 1996: 14)

En cuanto a la orientación económica de su gobierno y su postura crítica frente al poder económico, Alfonso Portillo argumentaba que se hacía necesario enfatizar en la necesidad de contar con mercado cuya función no sea solamente de asignar los recursos económicos, sino de distribuirlos de forma óptima, en donde el papel del Estado sería la de potenciar las ventajas del mercado y reducir sus eventuales restricciones. Destacaba también la importancia de la reforma financiera y fiscal impulsada por su gobierno, la cual fue diseñada para mejorar el funcionamiento del mercado, así como dotar a la dinámica económica y a la sociedad de los activos y servicios de apoyo al mercado. (Portillo; 2003: 21)

Desde la perspectiva liberal y retomada en los discursos presidenciales, el desarrollo económico se supone un requisito para la institucionalidad de la democracia. El desarrollo como tal, establece las fronteras divisorias entre la participación y la no participación. Por eso resulta peligroso y es deseable no confundir democracia con mercado, “ya que si la democracia supone el mercado, el mercado como único elemento de ordenamiento social supone y engendra la exclusión.” (Poitevin; 1999: 218) Debe agregarse que al sujetar como si fuera camisa de fuerza el desarrollo social solamente “a las reglas del mercado puede dar como resultado la muerte de la democracia.” La exaltación desenfrenada al individualismo provoca un debilitamiento en el tejido social, llevando la búsqueda de la identidad en lo particular, el retorno a los chovinismos decimonónicos, el culto a la tradición como reafirmación de lo particular en compañía de la uniformidad y anonimato que impone el mercado. En suma, se pierde la importancia del sujeto social y el estatuto ciudadano se determina por el consumo. (Poitevin; 1999: 219)

2. La reestructuración del Estado en los discursos presidenciales connota varias consideraciones. En primer lugar se le asigna un papel gerencial, para que la ineficiencia estatal no significara un obstáculo para la eficiencia de los mercados. Bajo ese criterio, el Estado debe ser transparente, con reglas claras y estables que respondan a los intereses de los agentes del mercado cuya participación en la estabilidad permitieran un crecimiento en la actividad económica. En segundo lugar, para llegar a esa nueva función del Estado era necesaria la formulación de una planificación, pero no una planificación totalitaria, sino una planificación desde la perspectiva del papel subsidiario del Estado en el proceso de desarrollo. La idea no

quedaba allí, el Estado debía ser planificador pero no interventor. Ese nuevo estilo de planificación exigía posibilidades de ejecución de las inversiones públicas, su impacto socioeconómico y sus repercusiones en los presupuestos venideros. A partir de entonces se esperaba que las inversiones públicas contribuyeran a la reducción de la pobreza, el mejoramiento de las inversiones privadas al mejorar la infraestructura básica, con lo cual se crearía un mejor funcionamiento y eficiencia de los mercados. (Serrano; 1992: 20. De León; 1993: 67. Arzú; 1996: 40)

En tercer lugar, en esa reestructuración estatal, el Estado es concebido como juzgador, defensor del territorio nacional y regulador. Esta última concepción implica que el Estado debe apoyar la actividad productiva y la competitividad en la economía. Dentro de ese esquema el Estado debe promover la construcción de infraestructura vial para hacer más expedito el circuito comercial e invertir significativamente en el capital humano, ya que dentro del proceso de atender los problemas socioeconómicos del país la educación y la salud deben considerarse los pilares sobre los cuales los guatemaltecos pueden trabajar y competir libremente. En síntesis, el papel del Estado dentro de la economía de mercado debe atender las funciones legítimas del régimen político democrático: el desarrollo social, la administración de justicia y la defensa. Estrechamente relacionadas esas funciones con la participación de la sociedad civil. (Arzú; 1996: 40-41)

3. La privatización de las empresas públicas, se considera en los discursos presidenciales el medio para liberar la economía de las trabas que el monopolio implica a la libre competencia. Esa misma política promovía la transformación subsidiaria del Estado, para que el mismo no participara en actividades productivas y de servicio. Se encuentra, también, en estos discursos la idea que al privatizar las empresas públicas se lograría la democratización en la propiedad del capital, idea totalmente contradictoria con los ejemplos que la historia recopila en el capitalismo guatemalteco. (Serrano; 1992: 20. De León; 1993: 36)

Los argumentos no quedaban solamente en la idea de democratizar la propiedad del capital por medio de la privatización estatal, los presidentes señalaron que la desmonopolización de los mercados conduciría a la privatización de las empresas públicas, porque la propiedad estatal no es justificable en el nuevo modelo económico, o porque su privatización permitiría alcanzar los objetivos de eficiencia y calidad, respondiendo a las exigencias de los mercados globales de liberar los precios de los servicios, principalmente de aquellos más rentables: la telefonía y la electricidad, con ello se habría la posibilidad de la participación en la economía de

capitales privados que contribuirían al crecimiento económico. Se insistió en estos discursos, que la venta de los activos del Estado contribuiría a obtener mayores recursos para la inversión social, al pago de la deuda pública y darle solución a los problemas monetarios y fiscales por los cuales ha atravesado el país desde la crisis económica de los años 80. (De León; 1993: 36. Arzú; 1996: 41)

Pensar las políticas económicas de los distintos gobierno sobre la libertad de mercado y su relación con la democracia, fuera del contexto mundial resulta de por sí una contradicción histórica. Al profundizar en este razonamiento, debe tomarse en cuenta tres aspectos importantes. Primero, las transformaciones que en materia económica se impulsan en Guatemala como en otras sociedades latinoamericanas, obedecen estrictamente a la dinámica y la interconexión de los mercados dentro de los avances de la economía-mundo. Segundo, no deben confundirse las imposiciones de las instituciones financieras internacionales para privatizar las empresas del Estado con la economía de libre mercado, ésta no es posible en un contexto dentro del cual los privilegios patrimoniales del Estado han fomentado la creación de empresas al amparo de la evasión fiscal y exportación de capitales. Tercero, pensar en la economía de mercado como única alternativa para la búsqueda del desarrollo contradice los principios democráticos. La democracia permite la libre elección, pero nuestras naciones han sido obligadas a implementar políticas que no obedecen a su orden social y cultural.

Las políticas económicas de los gobiernos del período democrático en Guatemala, al privatizar las empresas del Estado y dejar en libertad los monopolios privados, contradicen la idea de mercado libre manifestado en la economía política. “De acuerdo a la teoría económica, los mercados libres convergen en una asignación eficiente de recursos sólo en condiciones muy específicas, entre ellas la competencia perfecta. Un mercado de competencia perfecta se caracteriza, entre otras cosas, por un gran número de productores pequeños, ninguno de los cuales puede tener influencia en los precios del mercado; por productos homogéneos; y por la ausencia total de externalidades. La falla de mercado más típica es la ausencia de competencia perfecta, por ejemplo, un mercado oligopólico en el cual un pequeño grupo de empresas poderosas tiene influencia sobre los precios de los productos y los insumos. Tal es el caso de aquellos mercados centroamericanos dominados por unas pocas empresas transnacionales aliadas con poderosos grupos económicos locales.” (North; 1996: 89)

4. Finalmente, se encuentra en los discursos presidenciales, siempre atendiendo la idea de la economía social de mercado, la asignación de funciones del buen gobierno. En ese marco,

las funciones del buen gobierno como agente del desarrollo buscan, en un contexto de libertad y dinámica social con plena participación ciudadana, la seguridad individual de los ciudadanos y la resolución pacífica de los conflictos sociales, sin dejar de atender las reglas claras del juego que permitan la inversión privada, la inserción exitosa de Guatemala en el contexto internacional y alcanzar de esa forma el crecimiento económico. Al mismo tiempo era preciso romper con las acciones proteccionistas eliminando las barreras arancelarias que entorpecen la regulación de los mercados. (Arzú; 1996: 41)

La fragilidad democrática en la cual se ha estancado la sociedad guatemalteca, por la carencia de voluntad política para realizar cambios profundos en las instituciones del Estado, se determina por un contexto en el cual las reglas del juego del mercado se imponen, y el criterio de ciudadanía se establece a partir del nivel de consumo de los individuos. Al mercado se le asignan capacidades de mediación entre el individuo y el Estado. Ese “rol protagónico del mercado impone una compresión de los individuos en tanto consumidores volcados al ámbito político, antes que ciudadanos con capacidad para ejercer sus derechos y, entonces los lazos de solidaridad social se debilitan.” (Calderón; 2004: 205)

La democracia para su consolidación como régimen político no debe ser confrontada únicamente el plano social, ya que no puede atribuírsele la responsabilidad de la exclusión y generalización de pobreza generadas por los procedimientos patrimoniales del ejercicio del poder político. “Uno de los principales problemas en este sentido está asociado con la debilidad del Estado para satisfacer una serie de derechos ciudadanos mínimos.” (Calderón; 2004: 194) Sobre el Estado, y no sobre el mercado, recaen los reclamos sociales cuando aquél se nota imposibilitado para generar mecanismos de inclusión social. Al ser limitado el Estado y ampliado el mercado, la democracia no encuentra sustento político, porque si bien el desempeño del mercado no debe evaluarse exclusivamente en término económicos aunque sean decisivos, se debe evaluar también en el orden social, y esta debe ser una elaboración derivada de la esfera política. (Lechner; 2004: 245)

Para la época en que nos ha tocado vivir en sociedades como la nuestra, la tensión entre capitalismo y democracia ha desaparecido, porque la democracia como régimen político no ha contribuido a la distribución social de la economía. Es el tipo de democracia pensado desde el neoliberalismo e impulsado por el Consenso de Washington. “Una democracia sin redistribución social no tienen ningún problema con el capitalismo” y la apropiación privada de la política; “al contrario, es el otro lado del capitalismo, es la forma más legítima de un Estado débil.” Lo que

está sucediendo es una crisis en el contrato social. Mucha gente está siendo expulsada de la sociedad civil hacia la sociedad de naturaleza, hacia la miseria, es lo que está pasando con la democracia electoral sin distribución social. (De Sousa; 2006: 75)

2. Democracia y desarrollo humano integral

Como se ha venido argumentando, las propuestas del Consenso de Washington como políticas económicas, fueron delineando un nuevo modelo económico para la organización sociopolítica de Guatemala. Se afirmó, con el propósito de lograr la implementación de esas políticas, que luego de un agudo ajuste se llegaría a un crecimiento económico sostenido permitiendo alcanzar mayores niveles de satisfacción para la mayoría de ciudadanos. Los resultados alcanzados han evidenciado el fracaso de las políticas y las limitaciones sociales de la democracia como régimen político. En ese modelo económico, se atendieron las estrategias macroeconómicas que permitieran una estabilidad, pero estaban orientadas particularmente a una apertura económica con la inserción de Guatemala en el mercado mundial. Se retomaba de nuevo el interés por el mercado exterior y se pierde de vista la ampliación del mercado interno para alcanzar un desarrollo que fuera integral y al mismo tiempo, humano.

En ninguno de los momentos históricos en que Guatemala se ha vinculado al mercado mundial por medio de productos agrícolas, ha logrado generar un tipo de desarrollo en el que adquieran participación las distintas regiones del país, o bien que los distintos estratos sociales se vean involucrados en los procedimientos para alcanzar el desarrollo. Las políticas económicas orientadas a la búsqueda de estrategias para el desarrollo han tenido siempre una dirección vertical. Se deciden desde arriba y se atiende con la dotación de infraestructura mínima, únicamente aquellas regiones que por sus características vinculan al país con el mercado internacional. Bajo esos criterios no ha sido posible un desarrollo humano integral, un desarrollo que atienda las condiciones socioculturales de cada región del país y se adapte a sus necesidades económicas.

Al revisar el contenido de los discursos presidenciales se encuentra la idea de establecer un nuevo modelo económico orientado al logro de lo que inicialmente se consideró un desarrollo integral. Para explicar este tipo de desarrollo, se exponía la posibilidad de articular la economía con la sociedad democrática. Se afirmó entonces, que se buscaba un modelo económico que permitiera alcanzar los anhelos nacionales al crear las condiciones para una sociedad en donde la democracia permitiera otro tipo de convivencia. Ese era el momento propicio para superar los espacios políticos frágiles que sirvieron de motivo para el surgimiento de movimientos sociales buscando un destino diferente, la posibilidad de abandonar una sociedad autoritaria y antidemocrática. El nuevo modelo económico que se orientaba al desarrollo integral, se concebía como el instrumento para salir de las prácticas de exclusión y marginación que

históricamente han sufridos las clases subalternas dentro de la sociedad guatemalteca. (Cerezo; 1987(a): 28. De León; 1996: snp)

El desarrollo integral en sus inicios debía responder a los retos que una sociedad democrática y con una dinámica económica diferente requiere. Ese desarrollo integral debía entonces atender: a) La posibilidad de dotar a toda la sociedad de participar en el proceso económico, para superar las carencias del pasado. b) Con ello se lograría extender la producción no solo al mercado externo sino también al mercado interno, superando con ello las brechas que diferencian al campo de la ciudad. c) Crear los mecanismos para generar una economía que con una nueva dinámica fuera suficiente para responder a las exigencias sociales de promover una participación social pluralista, solidaria y ampliamente integrada. (Cerezo; 1987(a): 28)

Para atender a la solución de esos retos, Guatemala debía alcanzar una democracia y un Estado de Derecho reales, que permitan disfrutar de las libertades, los derechos y las obligaciones que el estatuto constitucional establece. Esto debía estar acompañado de la participación de la sociedad civil para efectos de fiscalizar los negocios y las actividades del gobierno en todos sus campos de acción, con el propósito de erradicar aquellos cánceres que han servido para desarticular la integridad nacional: el latrocinio, la corrupción y el enriquecimiento ilícito que conlleva. La atención a las demandas sociales debía iniciar por el combate a la pobreza para llegar al desarrollo integral. (De León; 1996: snp)

Los Acuerdos de Paz suscritos entre la insurgencia y el Gobierno de Guatemala, no sólo contribuyeron a ponerle fin al enfrentamiento militar que durante treinta y seis años alteró el orden social, sino permitieron discutir de forma efímera los grandes problemas que afectan a la sociedad guatemalteca como nación, y trazar los lineamientos de la promoción de un orden social, político y económico diferente del que históricamente ha caracterizado al país, además de promover la modernización en distintas instituciones públicas de fundamental importancia en el funcionamiento del Estado. Luego de siete años de discusión, por fin, el 29 de diciembre de 1996, Guatemala se daba la oportunidad, que los acuerdos le permitían, de encontrarse como nación. Por eso los Acuerdos de Paz no sirvieron solamente para ponerle fin al enfrentamiento armado, se constituyeron en un instrumento que permitía crear las bases para construir un proyecto de nación diferente y, dotar a la sociedad de condiciones económicas y políticas democráticas.

Con los acuerdos de paz se esperaba alcanzar un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que respondiera a atender las necesidades de toda la población, con el propósito de superar las situaciones de pobreza y extrema pobreza, la discriminación y marginación social y política que ha contribuido a obstaculizar el desarrollo económico, social, cultural y político del país. Fue en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, donde se establecieron los lineamientos específicos para promover el desarrollo social, atendiendo la incorporación del desarrollo a la población más afectada por la marginación: la mujer y la población rural.

Partiendo de lo anterior, el Estado guatemalteco debía convertirse en el mediador del diálogo entre los distintos sectores sociales para buscar los mecanismos pertinentes en la búsqueda de alcanzar la justicia social, como parte de la solidaridad nacional que se vea reflejada en el crecimiento económico y el desarrollo social. Para alcanzar tales propósitos se debía desarrollar una mayor inversión de empresarios nacionales e internacionales para crear fuentes de empleo, un incremento de la tasa tributaria con respecto el Producto Interno Bruto, seguridad laboral y una adecuada remuneración de las actividades laborales desempeñadas por los trabajadores. Cumpliendo con lo estipulado en la Constitución vigente sobre la atención a la situación agraria con el propósito de permitir el acceso a la tierra a los campesinos de cualquier grupo étnico. Tomando en cuenta que las políticas macroeconómicas no significan un bienestar social generalizado, ya que las mismas deben estar acompañadas de políticas orientadas a atender la situación social del país, que permita brindarle a la sociedad un nivel de vida digno y productivo.

Los gobiernos civiles que siguen a la firma de los Acuerdos de Paz, retoman los planteamientos delineados en los Acuerdos y los incluyen dentro de sus propuestas de gobierno. Fue a partir de aquí que ya no solamente se expresa la idea de desarrollo integral, sino se le da la connotación de desarrollo humano integral. Entendiendo como tal la capacidad del ser humano, para contribuir desde la operatividad del Estado subsidiario en la superación personal y laboral teniendo como resultado un mayor beneficio social al mejorar la dotación y prestación de los servicios públicos. Para los gobierno pos-conflicto el desarrollo humano integral implicaba la articulación de lo público y lo privado, debía entonces invertirse en el capital humano, en educación y salud para superar el flagelo de la pobreza. (Arzú; 1996: 45. Portillo; 2002: 164)

En la etapa para implementar los Acuerdos de Paz, en los discursos presidenciales se encuentra que en los esfuerzos por transformar la sociedad guatemalteca, los sectores político y

económico deben involucrar en atender el compromiso social con todos los guatemaltecos, por ello debían estar al servicio de las personas para promover el desarrollo humano. En este sentido, el desarrollo humano requería de inversión en la persona, esto debía promover la inversión en educación principalmente en el nivel primario y en la alfabetización, la inversión en salud requería atender principalmente la salud preventiva y reproductiva. También se incluía el agua, el saneamiento básico y la inversión en vivienda. (Arzú; 1996: 45. Portillo; 2002: 164)

Para efectos de este estudio, entendemos el desarrollo humano integral, como la alternativa que permite llevar el desarrollo a las distintas comunidades del país. Con el desarrollo humano integral, se pretende que sean las comunidades quienes por medio del consenso y del disenso elijan las estrategias para llegar al desarrollo y alcanzar niveles de vida diferentes. Pero debe insistirse en que el desarrollo humano integral no puede alcanzarse solamente en el nivel comunitario, deben seguirse estrategias para promover la articulación de lo local con lo nacional. Los distintos gobiernos del período 1986-2004, han sido incapaces de consolidar la democracia y al mismo tiempo no han tenido la voluntad política para construir un criterio nacional incluyente.

Las posibilidades de alcanzar el desarrollo humano integral en Guatemala por parte de los distintos gobiernos del período democrático, obedecen a los principios liberales acuñados en el Consenso de Washington y a factores históricos que han promovido las prácticas de exclusión y marginación impidiendo la construcción de una nación integrada. Estos factores unidos a otros de más reciente formación caracterizan una democracia con pocas posibilidades de fomentar la distribución en sentido social. La continuidad de la macrocefalia provoca la concentración de la población, las actividades productivas industriales y los servicios en el área Metropolitana, manifestando una diferencia sustancial entre la ciudad capital y el resto del país.

Respecto de la red vial Guatemala alcanza 14,118 kilómetros, de los cuales 4,866 son de carretera asfaltada, en tanto que 9,252 kilómetros son carreteras de terracería. Esta longitud de las carreteras alcanza un densidad de 12.97 kilómetros por cada 100 kilómetros cuadrados de territorio. La red vial manifiesta las desigualdades en cuanto a las comunicaciones entre las distintas comunidades y de éstas con la ciudad capital. Los departamentos con la más baja densidad por kilómetro cuadrado sin alcanzar la media nacional son: Petén, Izabal, Alta Verapaz, Rethalhuleu y El Quiché. El contraste se manifiesta con los departamentos que cuentan con mayor infraestructura vial en su territorio: Totonicapán (54.9%), Sololá (44.4%), Guatemala (37.4), Chimaltenango (36.9%) y Sacatepéquez (33.6%). La falta de cobertura de la red vial

implica consecuencias que se manifiestan entre centros poblados y área productivas. (Gobierno; 2000: 116) Continúan existiendo comunidades aldeanas que no cuentan con una comunicación vial ni con su propio municipio.

El servicio de energía eléctrica no cubre el territorio nacional, alcanza solamente el 71% del país. El índice de electrificación constituye otro de los factores que limitan un desarrollo integral y con muestras de inequidad respecto de unas regiones del país con otras. Algunos departamentos ubicados en la parte central del país tienen un índice de servicio eléctrico que contrasta con otros departamentos de forma significativa. Por ejemplo, el departamento de Guatemala absorbe el 99.8%, El Progreso 95.6% y Sacatepéquez 94.7%. Mientras tanto Alta Verapaz, Huehuetenango y El Petén tienen índices de 44.8%, 54.0% y 57.3% respectivamente, por debajo de la media nacional. (Gobierno; 2000: 113)

El ofrecimiento de los distintos gobernantes al promover las políticas económicas neoliberales y convertir la administración del Estado en un aparato subsidiario, eficiente en la utilización y dotación de los recursos para alcanzar niveles de vida integral, se han encontrado con el muro de la falta de transparencia y la continuidad de mecanismos de corrupción. Y aunque no existe una relación causal entre estos elementos y la pobreza, sin embargo, se les utiliza en las explicaciones neoliberales como las trabas que han impedido resultados satisfactorios en sus estrategias económicas. Se ha afirmado, en la medida en que los recursos del erario público sean bien administrados y no existan forma de corrupción, habrá mayores fondos y la disponibilidad ideal para invertir en el gasto social. Las acciones de corrupción se presentan como las que más pueden perjudicar los recursos destinados para objetivos a favor de la equidad y el desarrollo humano integral. (SNU; 2001: 197)

La falta de transparencia y la corrupción guardan hasta cierto punto una concatenación política con la evasión fiscal. Los grandes evasores justifican sus acciones en el robo desmesurado que los políticos realizan del erario nacional, pero sus actos no se diferencian del modus operandi de los políticos, porque niegan una mayor inversión en el plano social. Y aunque se han creado mecanismos legales para promover la evasión, la misma resulta inmoral desde el punto de vista de la exclusión y los intereses nacionales. Los bajos niveles de inversión social es el resultado de las limitaciones financieras del Estado. Ha sido una constante en cada nuevo período de gobierno, escuchar hablar a los nuevos gobernantes de la crisis financiera que heredaron del gobierno anterior, por eso mismo dentro de sus estrategias económicas el

presupuesto de ingresos y egresos de la nación no se incrementa para atender las necesidades sociales.

Luego de diez años de la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado ha sido incapaz de alcanzar una carga tributaria del 12% o más, como se establece en el Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Guatemala continúa siendo de las naciones del mundo en donde la carga tributaria manifiesta una de las inequidades más injustas en la distribución y acumulación de ingresos. De esa forma el que más tiene casi no paga y el que menos tiene más paga. Estas debilidades e inequidades fiscales promueven la continuidad de la pobreza y provocan una ineficiencia estatal permanente para alcanzar una cohesión por medio del desarrollo humano integral. Lo que se recauda en materia tributaria es insuficiente para cumplir con las necesidades prioritarias que debe atender el Estado. (ICEFI; 2007: 73)

La falta de inversión en la atención de aspectos sociales como la educación y la salud, continúa evidenciando la falta de integración de grupos humanos en la dinámica de la modernización del país. Las oportunidades para hombres y mujeres siguen mostrando un desbalance, aunque los mismos se articulan a patrones culturales tradicionales. La brecha de desigualdad entre hombres y mujeres se manifiesta en las estadísticas de acceso a la escuela, que también evidencia las diferencias entre el mundo rural y el urbano. De acuerdo a datos estadísticos los hombres presentan índices de analfabetismo del 13.9% en el área urbana y de 39.6% en el área rural. Para el género femenino los índices son más altos 20.7% para el área urbana y 96.0% para el área rural. El analfabetismo es más alto en los departamentos con mayor población de ascendencia maya, alcanzando un 52% en general. (Gobierno; 2000: 58)

En cuanto al agua y el saneamiento, la población guatemalteca continúa padeciendo la falta de agua que sea bebible y una escasa infraestructura social básica, con la cual puedan contar con fuentes de agua potable y un saneamiento básico. Solamente el 58.5% de las viviendas cuenta con agua potable y un sistema de drenajes que eviten la incidencia de enfermedades gastrointestinales. En el área urbana el 89.6% de viviendas se encuentran conectadas a una distribución de agua, mientras que en el área rural solamente el 43.6%. En tanto que la conexión a una distribución de drenajes en el área urbana llega al 73.3% en el área rural esto es más dramático, solamente 1.4% cuenta con esa conexión. (Gobierno; 2000: 102)

2.1 Democracia y desarrollo rural

Las reformas económicas basadas en el Consenso de Washington, son políticas autoritarias y lo menos que incluyeron para su ejecución fue el consenso, nunca existió un procedimiento consensuado o un referéndum nacional para determinar el rumbo de la economía del país. En ese contexto la democracia goza de un limitado espacio para desarrollarse y arraigarse en el sentimiento social. En ninguna de las propuestas se argumenta la búsqueda del desarrollo por medio del avance de la industria y la tecnificación de la agricultura. Economías como la guatemalteca, en donde las diferencias entre campo y ciudad continúan siendo latentes, las polaridades entre lo urbano y lo rural se han profundizado, como consecuencia de las características urbanas que el nuevo modelo fue adquiriendo. Debe tomarse en cuenta que el desarrollo al igual que la democracia, solamente puede considerarse como tal, si y solo si, adquiere un carácter nacional.

El modelo económico implantado en estas dos últimas décadas ve hacia lo urbano como epicentro para la promoción del consumo, pero cierra los ojos hacia la realidad del mundo rural. Este modelo económico que promueve actividades terciarias de la economía, se concentra más en lo urbano y abandona casi por completo el campo. La relación que Guatemala ha mantenido con el mercado mundial como productora de materias primas, se ha fundamentado en la dialéctica del gran latifundio y el minifundio. Formas de propiedad consustanciales a la agricultura de exportación. En ese entramado nacional, no resulta extraño que sean los estratos sociales concentrados en el mundo rural los que padezcan las mayores consecuencias de la marginación, siendo la pobreza su evidencia más clara.

El tema del desarrollo rural toma poca relevancia en los informes presidenciales. En el período 1986-2004, solamente Jorge Serrano, Álvaro Arzú y Alfonso Portillo lo incluyen en sus presentaciones al Congreso. Para los primeros dos gobernantes, el desarrollo rural no se explica más allá de la inversión pública en las zonas rurales del país. No se le concibe como una forma integral que contribuya a eliminar las inequidades e injusticias sociales que pesan sobre la ruralidad guatemalteca. Jorge Serrano comentaba: “Conscientes del empobrecimiento a que llegó nuestra población, como consecuencia de crisis políticas y económicas pasadas y ante la crítica situación financiera del Estado, hemos logrado reorientar la cooperación internacional especialmente hacia el área rural.” (Serrano; 1992: 14)

Los presidentes guatemaltecos han tenido claro que la pobreza afecta principalmente a la población que vive de actividades agrícolas y que se asienta en el área rural. Por eso manifestaban que para atender el desarrollo socioeconómico debían implementarse políticas orientadas al combate de la pobreza, atendiendo principalmente aquellos grupos que padecen la extrema pobreza. Para lograr esta finalidad se debía atender primordialmente el desarrollo rural. A partir del combate de la pobreza, la inversión social contemplada en el presupuesto del Estado, debía orientarse principalmente hacia el campo dándole el sentido de ruralización al gasto público. (Arzú; 2000: 49. Portillo; 2003: 27)

Aunque en los discursos presidenciales se insiste en el gasto público con sentido rural, la solución de los conflictos sociales que se generan en el campo debían ser atendidos especialmente. Es decir, la solución de los conflictos prevalecientes en el mundo rural guatemalteco debía tratarse de forma consensuada, porque solo de esa forma podían superarse las prácticas de exclusión características históricas del país. El procedimiento de tratar esos problemas se centraba en discutir los problemas agrarios con todos aquellos sectores involucrados en el problema. Los representantes de organizaciones de la sociedad civil con la mediación del Estado debían negociar los problemas del agro, para que la sociedad en su conjunto adquiriera una forma diferente de concebir el desarrollo rural. (Portillo; 2004: 48 y 205)

En el contexto de los Acuerdos de Paz se dio la posibilidad de discutir sobre los problemas que le dieron origen al conflicto armado interno. El tema de la propiedad sobre la tierra fue uno de ellos. En el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se incluye un apartado que hace referencia específica al desarrollo rural, bajo el criterio que para poder incorporar a la población rural al desarrollo económico, social y político del país, la transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra se hace imprescindible. Resolver la problemática de la tierra y promover el desarrollo rural resultan fundamentales para dar respuesta a las condiciones de pobreza y extrema pobreza de la mayoría de la población que vive en el medio rural, así como resolver las inequidades y fortalecer las instituciones políticas para la ampliación de la democracia. (USAC-DIGI; 1996: 34)

En otro de los numerales del citado acuerdo, se indica: “La resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización de las modalidades de producción y de cultivo, hasta la protección del ambiente pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios de desarrollo.

Se trata también de un proceso social cuyo éxito reposa no sólo sobre el Estado sino sobre una convergencia de esfuerzos por parte de los sectores organizados de la sociedad, conscientes que el bien común requiere romper con los esquemas y prejuicios del pasado y buscar formas nuevas; y democráticas de convivencia.” (USAC-DIGI; 1996: 35)

Al mencionarse la propuesta de democratizar la propiedad sobre la tierra por medio de una reforma agraria, la reacción de sectores sociales conservadores y de las mismas instituciones financieras internacionales ha sido la de considerar esa reforma como un “tabú” al pensarse en el desarrollo. Ante tal negativa una pregunta se hace necesaria. Si la reforma agraria dejó de tener importancia para transformar la estructura económica tradicional ¿Por qué se oponen a ella? La democracia como régimen político encuentra en la propiedad sobre la tierra un obstáculo histórico-concreto. En el capítulo primero, siguiendo los planteamientos de Robert Dahl, se dejó expuesto que la desigualdad sobre la propiedad de la tierra, genera desigualdad en la distribución de los elementos que permiten el ejercicio del poder político. Lo mismo que la forma tradicional en la contratación de fuerza de trabajo agrícola genera desigualdades sociales y amplía la pobreza.

La propiedad sobre la tierra continúa siendo una de las características que impiden los avances de la democracia económica y social. Es en el campo en donde se manifiestan los más altos índices de exclusión y marginación, como consecuencia de la alta concentración de la tierra. En el período 1986-2004, ninguno de los gobiernos introdujo dentro de sus políticas para alcanzar el desarrollo y eliminar las inequidades, una política de transformación agraria, hasta el intento de gravar las tierras ociosas durante el gobierno de Álvaro Arzú sirvió para manifestar descontento y todo tipo de reacciones en los grupos sociales interesados en mantener el statu quo.

Para organismos internacionales la ausencia de un desarrollo rural, continúa siendo una de las manifestaciones de la desigualdad económica y social del país. El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo en uno de sus informes sobre el Desarrollo Humano en Guatemala expone: “La desigualdad en el ámbito económico y social limita seriamente las opciones y oportunidades de la población rural, de las mujeres y de los pueblos indígenas, en particular. La importancia que aún reviste un patrón rural atrasado, con el predominio de trabajo en condiciones deplorables en la agricultura, aunado al alto grado de concentración de la tierra, determina en buena parte la desigualdad que existe en Guatemala en su conjunto.” (PNUD; 2003: 4)

Entre los países latinoamericanos con mayores desventajas humanas, Guatemala, solamente después de Belice y Haití, sigue manteniendo el mayor porcentaje de población rural. Y aunque la organización social guatemalteca es heterogénea como resultado de los procesos de diferenciación social y económica en los últimos años, para el año 2002 el 60% de la población rural con oportunidad de empleo se dedicaba a la agricultura. Al agregar a estas condiciones sociales el problema de la tierra, resulta sencillo explicar las razones de la desigualdad existente entre campo y ciudad. (PNUD; 2003: 11)

“Por un lado los hogares rurales sin acceso a la tierra pasaron de un 23% en 1978/79 a un 29% del total de hogares del 2000, aumentando así la proporción de familias que trabajan como arrendatarios o con salario. Por otro lado, el número de parcelas, menores de una manzana (microfincas), totalmente insuficientes para la supervivencia de una familia de cinco personas, aumentó dramáticamente de 31.4 a 54.5% del total de fincas entre 1979 y 2000, y el número de grandes fincas, superiores a las 64 manzanas de extensión, disminuyeron de 2.6 a 1.4% del total durante el mismo período, manteniendo casi la misma superficie, lo que sugiere un aumento de la concentración de la tierra.” (PNUD; 2003: 12)

2.2 Lineamientos para el combate a la pobreza

Cuando los postulados neoliberales anunciaron el fracaso del Estado como administrador de los recursos y plantearon la necesidad de su reducción, se destaca el papel protagónico del gobierno en la formulación de estrategias para el combate a la pobreza, principalmente en la formulación de políticas educativas orientadas a brindar atención a las necesidades de educación primaria y básica para la población de menos ingresos. Esos cambios y atenciones se le exigen a los gobiernos y no a los mercados, porque “ciertamente la reducción y eliminación de la pobreza y la atención de las necesidades básicas no son asuntos filantrópicos, que se puedan confiar a unas cuantas agencias privadas para desembarazarse del problema.” (Fernández; 1996: 59)

El deterioro en la calidad de vida de la población, la agudización en la concentración de la riqueza en pocas manos, al aumento de los índices de pobreza y a la reducción del ingreso de los asalariados, constituyen en sí los elementos del escenario en donde aparece, como el aspecto más notable, el reforzamiento de los mecanismos excluyentes. Por eso debe pensarse en que la pobreza no radica solamente en la carencia o escasez de cosas y servicios. La pobreza va más allá, se manifiesta en la marginación y la exclusión. En ese sentido, la pobreza es la falta de

oportunidades y la posibilidad de participación. Y la pobreza es también en el plano político, una torpe administración y un fallido aprovechamiento de lo que se tiene. (Morán; 1993: 346)

El tema del combate a la pobreza, es un tema que manifiesta cierto interés en los discursos presidenciales cuando los gobernantes del período democrático articulan la democracia con el desarrollo. Dentro de esa articulación la democracia se concibe como una forma de convivencia y el desarrollo como una forma de integración social, permitiendo entre ambos elementos la eliminación de las inequidades sociales que históricamente ha padecido Guatemala. Por lo tanto, el combate y la eliminación de la pobreza se convierten en la meta para alcanzar el nexo entre democracia-desarrollo.

En ninguno de los informes presidenciales se encuentra ausente el tema del combate a la pobreza. Sin embargo, las propuestas y las estrategias para su combate se encaminan a la atención de las necesidades de infraestructura que la sociedad manifiesta. Se destaca en estos informes la construcción de escuelas, letrinas, viviendas, introducción de agua potable, cobertura educativa y salud. Además, se afirma que la inversión social debe dirigirse hacia aquellas regiones menos favorecidas y hacia los grupos más vulnerables de la sociedad: mujeres y jóvenes particularmente. También resulta evidente, el hecho que cada gobernante ha tenido claro que sin un Estado de Derecho, sin una seguridad ciudadana y sin una equidad social no es posible la eliminación de la pobreza, lo que trae consigo una falta de profundización democrática. En ninguna estrategia se atiende directamente la distribución de los ingresos.

Desde la perspectiva de los presidentes, los lineamientos para el combate a la pobreza se establecen en tres ejes de acción: el crecimiento económico con equidad, la inversión en capital humano y la inversión en capital físico. La lucha contra este flagelo no ha pasado de planteamientos teóricos y mentiras públicas por parte de quienes han gobernado el país en las últimas dos décadas, en este sentido, los discursos presidenciales respecto de su lucha contra la pobreza manifiesta una postura de cada gobernante de centro-izquierda o hasta cierto punto de gobernantes con criterios socialdemócratas, pero también, se inscriben en el populismo creado por las orientaciones neoliberales de la economía. En última instancia, insistir en combatir la pobreza implica darle un rostro humano a las reformas económicas que han permitido la profundización de los problemas sociales en el país.

El crecimiento económico se manifiesta en los discursos presidenciales, como el principal elemento del combate a la pobreza. De aquí se sugiere que sin la existencia de un crecimiento

económico sin equidad no es factible contrarrestar los problemas estructurales sufridos históricamente en el país. El flagelo de la pobreza solamente puede eliminarse si existe una mayor inversión social vinculada a la participación ciudadana en la búsqueda de la solución de sus propios problemas. Esta inversión y esta participación ciudadana solamente pueden darse sobre la base de una mayor productividad, una reordenación en las políticas monetarias y crediticias, el fomento de la inversión privada estimulando las acciones de quienes pueden invertir y producir en el país y la inserción de nuestra economía en el mercado mundial. Por tanto, la estabilidad y el crecimiento de la economía manifestarán la creación de más y mejores empleos con salarios que impliquen mejoras no inflacionarias. El combate a la pobreza significaba desde el punto de vista del crecimiento con equidad, dotar de las condiciones a la población que le permitan un acceso a una dieta suficiente y adecuada. (Serrano; 1992: 23. De León; 1993: 37. Arzú; 1996: 12. Portillo; 2002: 77)

La inversión en capital humano debe reorientar la inversión social. La modernización económica del país debía promover la atención a los segmentos sociales que tradicionalmente han sido excluidos y que sufren las mayores consecuencias de la marginación por medio de la pobreza. El Estado entonces, debía realizar esfuerzos para reorientar y focalizar la ejecución de la inversión del sector público en aquellas regiones del país más deprimidas y afectadas por la falta de atención, siendo prioritario en esos esfuerzos la descentralización de los servicios públicos, promoviendo la autogestión comunitaria y de sus propios gobiernos. En consecuencia la pobreza, se argumenta en los discursos presidenciales, es falta de oportunidades, por ello los esfuerzos del gobierno y no del mercado como pivote del desarrollo, deben crear oportunidades para que la población de menos recursos tenga acceso a la educación preprimaria, primaria y alfabetización, salud preventiva y reproductiva y saneamientos básicos como red de agua potable y aguas servidas. (Cerezo; 1990: 25. Serrano; 1993: 15. De León; 1993: 38. Arzú; 1996: 12. Portillo; 2002: 77)

La inversión en capital físico. Este tipo de inversión, se encuentra en los discursos presidenciales relacionando el combate de la pobreza con el criterio del Estado subsidiario acercando los beneficios de la estabilidad y del crecimiento a las necesidades más sentidas de la población. El Estado debe, en ese sentido, privilegiar la construcción de infraestructura básica en el área rural: ampliar la densidad de caminos rurales, la electrificación, el desarrollo agropecuario y la construcción de centros que permitan un acceso directo de las comunidades a la salud, la salud preventiva y sanitaria. Los resultados en la inversión del capital físico solo

podían observarse si se mantiene de forma sostenida, en el corto y mediano plazo. (Cerezo; 1990: 25. De León; 1993:13 y 38. Arzú; 1997: 14. Portillo; 2002: 77)

De no lograr los objetivos propuestos en el combate a la pobreza, los gobernantes tenían claro dos cosas: 1. De no ser atendidos con mayores recursos los desequilibrios sociales que prevalecen en el país, las peligrosas tensiones sociales provocadas fundamentalmente por el irrespeto de los derechos económicos y sociales de la mayoría de guatemaltecos, la exclusión y la pobreza continuarían siendo elementos para no alcanzar una convivencia democrática y no se lograría preservar la paz. 2. Sin brindar mejores condiciones de vida a la ciudadanía que le permitan mayores índices para llegar al desarrollo humano, la democracia no será posible consolidarla y tampoco se contará con la participación social en la construcción de la paz y la reconciliación nacional. (Serrano; 1993: 15. Portillo; 2002: 77)

Hasta ahora, la propuesta del combate a la pobreza presentada por todos los gobernantes que hemos estudiado, no pasa de tener un sentido metafórico. Dentro de esa línea, las promesas incumplidas y los sueños negados al colectivo guatemalteco de los más necesitados, se convierte en contra de los principios democráticos. “La historia reciente de nuestra región nos enseña que no basta con el crecimiento económico, por vigoroso y sostenido que haya sido durante algún tiempo..., si no hay una conducción política que asuma la necesaria equidad que integre los pobres a la sociedad. Tampoco es suficiente la acción política que busca mantener el statu quo sumando fuerzas que garanticen la administración del modelo de aplicación, de tal manera que la democracia quede reducida a un juego formal de posibles alternativas.” (Contreras; 1996: 14)

La democracia no puede pensarse solamente en términos políticos, ella implica proyectos político-ideológicos que brinden a los distintos actores sociales la posibilidad de pensar en un futuro distinto al presente que los agobia. Preguntémonos, ¿Tienen los pobres alguna capacidad de influencia política en las estructuras estatales? Siguiendo a Guillermo O’Donnell, debemos responder afirmando que “Los pobres son políticamente débiles. La lucha permanente que deben librar por la supervivencia no es propicia, salvo en situaciones muy específicas (y, por lo común, esporádicas) para su organización y movilización. Además, esa debilidad brinda amplia oportunidad para múltiples tácticas de cooptación, represión selectiva y aislamiento político. La democracia importa, ya que los pobres pueden usar su voto para apoyar partidos comprometidos con el mejoramiento de su situación; pero estos partidos, en caso de llegar al gobierno, enfrentan graves restricciones políticas y económicas para llevar a cabo esos propósitos.” (O’Donnell; 1999: 73)

La lucha contra la pobreza exige voluntad política por parte de los políticos y los gobernantes, así como sensibilidad social de parte de quienes ostentan el poder económico. Para combatir la pobreza debe iniciarse por eliminar la marginalidad. Esto no significa que los excluidos sean incluidos de forma automática, sino se debe atravesar por un proceso de participación en la que los marginados se involucren de forma activa y organizada, para que lo realizado adquiriera sentido. Sólo de esa forma la participación política y económica adquirirá una complementariedad. (Fernández; 1996: 49)

3. Instancias democráticas y desarrollo

Históricamente se considera que una de las herencias coloniales para las sociedades latinoamericanas ha sido la operatividad de modelos políticos de carácter centralizado. Y aunque dichos modelos han coexistido con estructuras formales de gobiernos municipales, estas estructuras han sido ineficaces y con una funcionalidad simbólica en la toma de decisiones, debido, entre otros factores, a su dependencia absoluta del poder central. No ha sido sino hasta el momento de los ajustes económicos y la apertura política que, los conceptos de democracia, descentralización y participación ciudadana se han convertido en términos de uso popular para relacionar la democracia con el desarrollo.

Viejas posturas políticas e ideológicamente opuestas, consideran que una serie de transformaciones sociales, basadas en un conjunto de acciones orientadas hacia la reforma de las estructuras del Estado, buscan descentralizar la administración pública como una precondition básica para alcanzar la democratización y la justicia social por medio de una mayor participación ciudadana. No sorprende entonces, que posturas conservadoras y progresistas confluyan en considerar la descentralización como un amplio componente de las transformaciones estructurales de las sociedades latinoamericanas. Tampoco se debe perder de vista, que las instituciones financieras internacionales, además de proponer una economía de libre mercado consideran importante promover la descentralización como fundamento para la democratización de las sociedades latinoamericanas. (Canel; 2001: 113)

Dentro de esos distintos planteamientos políticos para los países latinoamericanos, la descentralización de las funciones del Estado se presenta particularmente en Guatemala, como una oportunidad por medio de la cual se logre la consolidación de una democracia participativa que conlleve la búsqueda de estrategias a las distintas comunidades para alcanzar su propio desarrollo. Se concibe entonces, al menos desde los discursos de los presidentes guatemaltecos, que la democracia y las reformas del Estado que ella implica por medio de la descentralización han de permitir la participación ciudadana dentro de las distintas comunidades del país en la toma de decisiones para la implementación de mecanismos que mejoren las condiciones de vida de la sociedad, principalmente de los más afectados por la pobreza.

3.1 Descentralización estatal para el desarrollo

Cuando se inicia la discusión de la Nueva Constitución de 1985, la reorganización del aparato local, departamental y regional, así como el control de las comunidades rurales en conflicto, ya estaba bastante avanzado. (Reyes; 1998: 153) Para Schirmer, la Nueva Constitución reflejaba la intromisión del ejército con su proyecto contrainsurgente, inclusive para algunos altos militares los Polos de Desarrollo y las Coordinadoras Institucionales debían cambiar su nombre en el estatuto constitucional al de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. (Schirmer; 2001: 134) Si consideramos como válidas estas afirmaciones, el proyecto de descentralización y la reforma del Estado es parte de la estrategia militar del control sobre la población civil en áreas de conflicto. Sin embargo, el Banco Mundial ha celebrado con júbilo su complacencia por los vientos descentralizadores que se han dado en las sociedades latinoamericanas. Señalando que la descentralización del poder y del gasto público unidos a un proceso democratizador han transformado de forma drástica el panorama político local. (Burchardt; 2001: 57)

Para alcanzar la descentralización la Constitución establece la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado por el presidente de la República. Y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de las distintas regiones que se establezcan para la efectiva descentralización. En cada región los consejos deben ser presididos por un representante del Presidente de la República e integrados por los gobernadores departamentales que formen las regiones, por los representantes de las distintas corporaciones municipales de los departamentos que integren la región y las autoridades de las distintas instituciones públicas que funcionen en el territorio y las empresas privadas que allí se establezcan.

La descentralización administrativa del Estado obedece también a los cambios dentro de las transformaciones político-institucionales que han tenido lugar en el contexto de la globalización. Para que se den estos cambios en los distintos países latinoamericanos, se han conjugado una serie de factores, entre los que destaca principalmente las críticas de los defensores del neoliberalismo de los males provocados en estas sociedades de la centralidad de la administración pública heredada de los estados proteccionistas. La dotación de servicios por parte del Estado en algunos países latinoamericanos después de la Segunda Guerra, provocó desde la perspectiva neoliberal presiones sociales que resultaban financieramente insostenibles por un aparato estatal burocrático centralizado, por lo tanto se hacían imprescindibles procesos de descentralización política. (Valverde; 2001: 50-51)

Ningún otro tema tuvo tanta continuidad y una forma lineal de presentarlo en los discursos presidenciales, como el tema de la descentralización. En las explicaciones de los presidentes era preciso descentralizar el aparato estatal, porque la centralización de los regímenes del pasado promovió un desarrollo injusto, centralista y excluyente, implicando como resultado, un obstáculo a la calidad de vida y desarrollo de las distintas regiones del país. Porque un Estado con esas características centraliza la administración pública no solo en sus facultades, sino en cuanto al uso de sus recursos humanos y financieros, negándole al trabajador la posibilidad de conocer las oportunidades que le brinda los recursos del ambiente con que cuenta nuestro país, al mismo tiempo que se le ha vedado la oportunidad de organizarse para participar en actividades de desarrollo local y nacional. La descentralización del Estado se concibe, en los discursos presidenciales, como una necesidad y como un medio para alcanzar un desarrollo equitativo con beneficio para todas las regiones que integran la estructura territorial de Guatemala. Al mismo tiempo que constituye la base para una democracia participativa, la descentralización debía contribuir a democratizar la sociedad desde las bases comunales. (Cerezo; 1988: 23. Serrano; 1992: 26 y 27. Portillo; 2002: 173)

El surgimiento de manifestaciones locales en el ejercicio del poder, han contribuido a contrarrestar el fuerte centralismo de la administración pública. Desde que se inicia la apertura política a mediados de los años ochenta, el peso de las municipalidades en la resolución de problemas que tienen relación con el municipio, han ido en aumento. Al interpretar esos cambios resulta innegable que la descentralización y la autonomía municipal son básicas para convertir la democracia en representativa y participativa. No obstante, luego de 20 años de experiencia en ese proceso, puede considerarse que la democracia participativa junto a la descentralización no puede considerarse como un modelo diferente de gobernabilidad para Guatemala, como resultado de la coexistencia de patrones tradicionales y modernos de la regulación estatal sin planteamientos uniformes de objetivos nacionales. (Burchardt; 2001: 67)

Indudablemente que la descentralización genera posibilidades para consolidar y enriquecer una gobernabilidad política de calidad, que lleva implícita la necesidad de perfeccionar su práctica. En ese sentido, los municipios deben recibir más atribuciones que impliquen la búsqueda del desarrollo municipal. Deben contar con el derecho de establecer los lineamientos de una planificación urbana y rural, así como la capacidad de controlar las funciones y las cargas tributarias de las empresas privadas que funcionen dentro de su control administrativo. (Burchardt; 2001: 67)

Por otra parte, la descentralización se presenta en los discursos de los presidentes, como el traslado de las decisiones a los poderes locales. Dentro de esos lineamientos los gobiernos locales adquieren el poder de decisión con la responsabilidad del manejo de los recursos humanos y financieros. Este criterio parte del hecho que los poderes locales conocen de mejor forma a las comunidades y las necesidades que les apremian. Este traslado de funciones y decisiones debe acompañarse de la desconcentración de los servicios públicos y aprovechando los prestados por el sector privado, sin caer en la duplicidad de funciones. Se debía brindar a los poderes regionales, departamentales y locales la posibilidad de adquirir la capacidad de ser autogestionables por medio del fortalecimiento institucional y financiero de los gobiernos municipales. (De León; 1993: 63. Arzú; 1997: 19. Portillo; 2002: 173)

La descentralización en los discursos presidenciales, se asume como una de las formas de modernización del Estado en dos sentidos: 1. Con el proceso de descentralización y con el mandato constitucional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las funciones del Estado se orientaban hacia una regionalización. Ésta misma significa una nueva forma de organizar el territorio, atender los problemas nacionales y el involucramiento de la sociedad en el desarrollo integral del país. Entendiendo que para lograr la descentralización, la regionalización y un desarrollo equitativo para todas las zonas geográficas de Guatemala, estos son procesos de largo alcance y solamente pueden tener éxito si se realiza de forma simultánea con el fortalecimiento financiero. (Cerezo; 1988: 23. Serrano; 1992: 27. De León; 1993: 64) Y 2. El fortalecimiento institucional y las nuevas funciones de las municipalidades en el proceso de descentralización, hacen posible la desconcentración y el aumento de los servicios sectoriales principalmente en educación y salud. En ese reordenamiento institucional y funcional, la descentralización del Estado debe prolongarse hacia una democracia participativa, para que las distintas comunidades interactúen con el aparato estatal y busquen la solución a sus problemas. (De León; 1993: 63. Portillo; 2003: 23)

Aunque en los discursos presidenciales se insiste en cerrar las brechas existentes entre lo urbano y lo rural, las disparidades entre estos espacios territoriales prevalecen sin la mínima atención política. Por lo general la descentralización del Estado se concibe desde lo urbano, sin embargo, la creciente presión urbana por el aumento demográfico en el área Metropolitana del país, obedece a la ausencia de políticas agrarias y la promoción de un desarrollo integral de las distintas regiones de Guatemala, dando como resultado sucesivas etapas migratorias del campo a la ciudad. Como se insiste constantemente en detener las migraciones hacia el área Metropolitana mejorando las condiciones de vida en el campo, la descentralización en

Guatemala debería vincularse directamente con la cuestión agraria, por ello la descentralización debe acompañarse de una visión regional en donde se atiendan las características y necesidades de cada municipio en particular. (Burchardt; 2001: 68)

Aparte de encontrarse con estructuras tradicionales y manifestaciones culturales adversas a una nueva forma de gobierno, la descentralización en Guatemala ha debido enfrentar varios obstáculos que manifiestan sus resultados prácticos como muy escasos. Se continúa dependiendo de un esquema presidencialista en la toma de decisiones y el aparato administrativo para impulsar la descentralización y la participación tiene un carácter complejo y burocrático. El sistema de consejos de desarrollo por ejemplo, se hace depender directamente de la decisiones del presidente, aparte de ello en sus distintos niveles nacional, regional, departamental y municipal se caracteriza por una pluralidad de dependencias estatales y organizaciones sociales llamadas a intervenir en cada uno de los niveles. (Gálvez; 2002: 18)

Junto al esquema burocrático al que se enfrenta la descentralización en Guatemala, debe incluirse la limitada capacidad de las municipalidades de contar libremente con el idílico 10% que les asigna la constitución del presupuesto nacional. Del porcentaje que recibe cada municipalidad se ven obligadas a invertir el 90% y contar con el 10% en funcionamiento. El problema no termina allí, porque este 10% constitucional ha impedido que se genere un sistema tributario mínimamente coherente con una corresponsabilidad fiscal que incluya al municipio, la capacidad de recaudación por parte de la administración local es limitada por la estructura legal existente, y además, el procedimiento de recaudación fiscal en todo el territorio nacional no establece la procedencia del impuesto. (Puente; 2003: 5) La autogestión es una etapa aún no alcanzada en los municipios guatemaltecos, por ello dependen de las transferencias del gobierno central.

La descentralización también ha chocado con la inversión social estatal. El FIS, habiendo quedado bajo el mando directo del presidente se convirtió en una institución cuya burocracia hace engorrosos los trámites para las distintas comunidades rurales que desean esos beneficios. Pero además, aquellas municipalidades administradas por un partido político diferente al del gobernante están condenadas a no percibir este tipo de inversiones, así como tramitar tardíamente las transferencias del 10% constitucional. (Puente; 2003: 3) También debe señalarse, que la administración formal ya alcanzó un fortalecimiento, pero por lo general las comunidades no participan en la elaboración del presupuesto de funcionamiento para ellas mismas. La participación de la comunidad, no solo en la función administrativa sino en la dotación financiera

para algunos servicios, puede ser un elemento importante para estimular el interés de los miembros de la comunidad en la eficacia y la transparencia en la utilización de los recursos. (ICEFI; 2007: 29)

La administración central en las decisiones políticas continúa teniendo una elevada presencia en los municipios. Las estrategias de inversión se dan alrededor del presidente, los gobernadores departamentales y los diputados al Congreso, pasando por la figura y la presencia del alcalde dentro de sus comunidades. Estos mecanismos no solo van en contra de la descentralización, sino se convierten en un obstáculo para la misma. Las inversiones directas de la presidencia de la república evidencian la poca importancia que tienen los representantes elegidos por voluntad popular. (Puente; 2003: 6)

Lo anterior unido a la falta de transparencia en el gasto público debilita los avances de democratizar las relaciones de poder por medio de la descentralización. Porque no es solamente la poca importancia que los administradores centrales le dan a la representación local, ella se agrega a la constante desconfianza por las distintas organizaciones y otros sectores sociales hacia las acciones de los políticos y de los gobernantes. Esta desconfianza hacia los políticos y por tanto a la política, ha provocado una falta de participación ciudadana y recursos legales en el proceso de descentralización, que finalmente se refleja en la falta de representación ciudadana en los distintos niveles en que se organiza la estructura para llegar a una nueva forma de gobierno en Guatemala. (Gálvez; 2002: 19)

La centralización del Estado bajo regímenes autoritarios demostró ser un fracaso para promover el desarrollo del país, porque al pretender ejercer un control social de forma represiva fueron ciegos para brindar servicios de calidad que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida en las comunidades más distantes de la sede del poder. En ese sentido, la descentralización se presenta no solo como una oportunidad para democratizar las relaciones de poder entre los guatemaltecos, sino permite acercar la toma de decisiones en aquellos espacios territoriales en donde ha existido un vacío estatal. Sin embargo, la descentralización no puede venir desde arriba y ser impuesta por la comunidad internacional, debe arraigar en la comunidad para que cada ciudadano se sienta parte del proceso.

Una conclusión adelantada: En este cambio de época que nos ha correspondido vivir, los sentimientos de incertidumbre y desesperación se apoderan de las conciencias colectivas. Partiendo de ese ambiente y en el que el sistema económico se ha convertido en un aparato

concentrador, promoviendo la exclusión y la marginación se piensa que el sistema político democrático debe fundamentarse en la participación ciudadana. Sin embargo, para que la democracia abandone su condición electoral y transite hacia una democracia representativa y participativa por medio de las reformas al Estado guatemalteco, no basta y no depende solamente de las buenas intenciones que los políticos y los gobernantes manifiesten por medio de sus discursos.

La democracia participativa exige de la concatenación entre las acciones del Estado y el involucramiento de la ciudadanía en la actividad política. Una de las reglas del juego de la democracia en la arena política, es que, en un régimen democrático para llegar a las instituciones en donde se deciden las políticas nacionales solamente se logra por medio de los partidos políticos. Por ello la democracia participativa exige una politización del ciudadano, es decir, este sujeto social dotado de derechos debe interesarse e involucrarse en aquellas organizaciones políticas que canalizan la representación en las instituciones públicas. Profundizando en este sentido, puede argumentarse que tanto el Estado como los partidos políticos y los políticos deben promover la participación ciudadana en las acciones políticas que le competen, pero al mismo tiempo, la ciudadanía debe liberarse de la apatía y del rechazo a la política para involucrarse apasionadamente en la toma de decisiones. Para llegar a un ethos democrático es ineludible la participación colectiva de la ciudadanía.

3.2 Democracia participativa y desarrollo

La idea de una democracia participativa, aunque no es nueva, se enmarca dentro de la llamada *tercera ola de democratización* y para sociedades como la nuestra se inscribe dentro del paquete de reformas económicas que exigen una modernización del Estado. Esta concepción de democracia participativa, implica que dentro de una sociedad las decisiones políticas se toman desde el gobierno nacional hacia lo local, y de lo local hacia lo nacional. Es decir, la democracia participativa alcanza dos niveles, uno que va de abajo hacia arriba, en donde la sociedad toma fuerza y por medio de sus distintas organizaciones sociales ejerce presión hacia arriba, lo que permite incidir en la toma de decisiones. Se supera entonces la concepción de la participación ciudadana solamente en procesos electorales, dando el salto hacia la participación ciudadana en acciones políticas. Pero, no debe reducirse el concepto de democracia participativa solamente al plano territorial, una democracia participativa necesita una concatenación entre el Estado y la

sociedad civil, entre gobernantes y gobernados para una efectiva fiscalización de las acciones estatales.

El otro nivel, el que va de arriba hacia abajo, es el característico de democracias que no son el resultado de procesos revolucionarios violentos que contribuyan a transformar las estructuras del Estado. Aunque, debe comprenderse que la construcción de la democracia participativa no deriva de acciones violentas solamente, su construcción también forma parte de procesos sociales pacíficos. La idea de democracia participativa propuesta desde las esferas estatales, conlleva el hecho de tomar políticas encaminadas a descentralizar las funciones del Estado, se espera entonces, la promoción y la creación de organizaciones sociales que contribuyan desde lo local a realizar las funciones administrativas y las políticas de desarrollo comunitario. Esta forma de descentralizar la administración del Estado, se concibe bajo una forma conservadora e impide que surja del seno de las necesidades comunitarias y nacionales de democratizar el ejercicio del poder.

Para los distintos gobiernos que han administrado el Estado en los últimos veinte años en Guatemala, la democracia participativa ha significado el desarrollo y profundización del proceso democrático. Desde los discursos de los presidentes en este período de la historia política, se considera que Guatemala debe dar el salto cualitativo de una democracia formal y electoral hacia una democracia participativa, dentro de la cual las distintas comunidades tengan la posibilidad de participar en la toma de decisiones políticas que les permitan alcanzar su propio desarrollo. Aparte de ello, se considera que la generación de la participación comunitaria en las decisiones políticas, implica un reajuste en las funciones y estructura del Estado guatemalteco.

De esta forma, la democracia participativa, en los discursos presidenciales, se considera como la forma de construir una organización estatal en la que los distintos estratos sociales tengan la capacidad de participar activamente en las acciones del desarrollo del país. Para ello, se debían reorganizar las instancias del Estado desde donde se toman las decisiones, se concertan y ejecutan las acciones prioritarias, superando con esa estrategia la forma tradicional de organizar el gobierno. ¿Cómo se lograría la participación y con ella la profundización democrática? El establecimiento de la democracia como forma de convivencia social, exige intensificar las acciones para su perfeccionamiento por medio del fortalecimiento de las instituciones democráticas, la creación de canales coadyuvantes para una mayor participación consciente, libre y organizada de toda la ciudadanía en el proceso permanente de la toma de

decisiones, mediante la desconcentración y la descentralización administrativa para fortalecer los poderes locales. (Cerezo; 1987(a): 14. Serrano; 1993: 16)

En los discursos presidenciales también se encuentra la idea, que la participación es la fuente de la democracia, pero al mismo tiempo es la base de la sociedad que se desea para Guatemala. Por eso se consideraba la democracia como la forma de reorganizar las instituciones del Estado y la administración pública. En ese sentido, la democracia participativa no es ajena al proceso de descentralización y a la modernización de las funciones del Estado, esto permitiría fortalecer el papel subsidiario y gerencial del aparato estatal, principalmente para su capacidad en la lucha y combate a la pobreza en articulación del poder económico en el proceso de modernización. En síntesis, la participación y la descentralización son mecanismos necesarios para afianzar el proceso democrático movilizándolo a las comunidades para la solución de sus propios problemas y para promover el desarrollo integral del país. (Cerezo; 1987(a): 18. De León; 1993: 63)

Para que se de esa reorganización estatal y social articuladas al poder económico en la búsqueda del desarrollo, la democracia debía transitar de una democracia representativa hacia una democracia participativa, porque solo de esa forma, la democracia pasa de ser un evento formal, para alcanzar niveles que la convierten en una forma de vida. Por lo tanto, debe comprenderse para Guatemala, que la democracia es la búsqueda de la expresión y la libertad del individuo, de la convivencia humana pacífica y de las relaciones sociales libres y justas. Todo ello se alcanza si se escucha a la gente y se apoyan sus iniciativas, porque para profundizar en el proceso democrático debe contarse con la posibilidad de abrir espacios de participación para todos los guatemaltecos, con la idea absoluta de crear una auditoría social para las acciones de los gobernantes y los funcionarios públicos. (Arzú; 1996: 19. Portillo; 2003: 22)

En el ideario presidencial, ¿Por qué era necesario transitar de la democracia representativa a la democracia participativa? Porque con la democracia participativa se le daría mejor tratamiento a los problemas que cotidianamente enfrenta la sociedad, porque es necesario involucrar en la toma de decisiones a los grupos que tradicionalmente han sido marginados, porque se debe superar las constantes amenazas que se dan sobre el régimen democrático guatemalteco, para lo cual es necesario que las comunidades participen en la defensa de los principios democráticos y tomen sus propias estrategias de desarrollo. La democracia participativa implica también, un modelo alternativo de gobernabilidad democrática utilizando los medios de diálogo y negociación para la resolución de los conflictos. Y porque se hace

imperativo recuperar la política para darle el papel de dirección y cohesión social. (Portillo; 2003: 22)

La participación ciudadana en las decisiones políticas debe entenderse como un proceso que va superando la marginalidad y la exclusión, como un método que contribuye a la incorporación de los grupos marginales y marginados en el desarrollo. Incorporar significa que todas aquellas instancias externas de diversa índole (instituciones públicas, unidades académicas, ONGs, iglesias, comités vecinales), ponen en marcha una serie de estrategias que implican la promoción de la capacitación popular de llevar a los marginados hacia condiciones de vida diferentes. (Velásquez; 2001: 80) Siendo el municipio la instancia de gobierno más cercana al ciudadano, la participación no puede pensarse como en una alternativa sino en una parte complementaria de los mecanismos de participación política, convirtiéndose al mismo tiempo en un medio para abrir espacios diferentes a los instituidos por los sistemas de organización partidista, para que los ciudadanos intervengan directamente en la toma de decisiones por medio de mecanismos de consulta, de concertación o bien de control social. (Velásquez; 2001: 77)

La democracia electoral guatemalteca no ha dado ese salto cualitativo hacia una democracia participativa, como consecuencia de varios factores, entre los que destacan en primer lugar la falta de legitimidad de la política y el desprestigio adquirido por los políticos y las organizaciones a las que pertenecen. La política y los políticos carecen de prestigio frente a la sociedad y por ello, la falta de participación ciudadana en organizaciones políticas y en la política misma deslegitiman las prácticas institucionales. Las acciones y las orientaciones de los distintos gobiernos en el período de la democracia electoral, no se han dirigido hacia el establecimiento de organizaciones sociales de base que permitan una participación ciudadana en la toma de decisiones en el espacio local y nacional. Los discursos de estos gobernantes manifestando un interés porque las comunidades participen en la solución de sus propios problemas, han servido para esconder sus acciones en la reproducción ampliada de la corrupción, nutriendo con ello los mecanismos empleados por el Estado patrimonial en la exclusión social de las decisiones políticas.

Los gobernantes y los políticos ¿por qué manifiestan un interés por la participación ciudadana en la toma de decisiones, si sus acciones no se orientan a la atención de las necesidades sociales? Después de la administración gubernativa en Guatemala en el período 1986-2004, de cinco gobiernos civiles y de la insistencia de cada uno de ellos de la necesidad existente de la participación comunitaria en la toma de decisiones para alcanzar su propio desarrollo, ¿cuáles han sido los alcances y los beneficios de esa participación?

Las prácticas de los partidos y de los políticos no son ajenas al mantenimiento de la estructura del Estado patrimonial. La existencia y mantenimiento del ethos patrimonial en la estructura estatal ha provocado el rechazo de la sociedad hacia las actividades políticas, orientación social que perjudica los avances democráticos, y además el temor de los políticos de la participación, porque una sociedad que participa y se interesa por el funcionamiento político adquiere conciencia de su condición ciudadana. Y la ampliación de la ciudadanía, implica mayores demandas sociales hacia las instituciones políticas. La falta de organización social y su desvinculación de los partidos políticos, promueve las acciones permisivas de políticos y empresarios en los lineamientos para alcanzar el desarrollo.

Las acciones de los partidos políticos junto a los criterios de sectores conservadores, de incorporar a la población en las acciones para buscar un desarrollo sostenido, no da resultado porque tradicionalmente la cultura de la participación es inexistente. Hay muy poca educación en quienes se pretende que participen, y la tecnología que se introduce no incorpora espacios de participación. En ese tipo de ambiente, es muy difícil mantener la organización y la participación. (Amaro; 1990: 80) En sociedades como la guatemalteca en donde se ha impuesto el ethos patrimonial como forma de negar la política, la organización de base de las comunidades ha sido considerado como una forma subversiva para el manteniendo del estado de cosas. Pensar en la organización de las comunidades para que busquen su propio desarrollo es una afrenta al Estado patrimonial, cuando el mismo ha funcionado sobre la base de la marginación y la exclusión.

Escondidas tras las acciones corruptas de los políticos, las formas perversas de privatizar el Estado unidas a las políticas económicas liberales han contribuido a minar las bases tanto del Estado, la política como de la democracia. La mercantilización de toda actividad humana bajo los lineamientos de la economía liberal, ha impedido el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos que permitan una participación ciudadana en la toma de decisiones. “La corrupción de la política, el desinterés por todo lo que es público, la privatización exacerbada de las relaciones sociales y del propio Estado, todo lleva a una crisis de la política, inducida por la corrosión de la estructura social y de la cultura por las relaciones mercantiles sin contrapeso de la acción hasta un determinado momento reguladora del Estado.” (Sader; 2004: 567) En ese contexto, la democracia participativa no encuentra un ambiente propicio para desarrollarse.