

III. FORMULACION DE LA POLITICA ACTUAL

A. Introducción

Para la formulación de la actual política de desarrollo, el gobierno de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) retomó proyectos y programas de desarrollo perfilados en años recientes. Algunos de estos fueron readecuados para presentar lo novedoso que una población espera cuando un gobierno estrena su primer año. Básicamente de esa manera se integra el actual discurso de la política de desarrollo, formalmente orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población, a lograr un desarrollo económico y social con justicia social, y a velar por el bien común.

La visión general del gobierno sobre la actual política de desarrollo tiene bastante en cuenta que si consigue aplicarla, facilitar la construcción de una base social ya sea para mantener viva la legitimidad de ser un régimen representativo y así asegurarse un terreno en próximas elecciones, o bien para aminorar las desigualdades que puedan producir confrontaciones. Esto último quedó claramente establecido en el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) de 1982, cuando se demandó que debieran atenderse prioritariamente, tanto económica como socialmente, todas aquellas áreas donde hubiese "alta probabilidad de surgimiento de situaciones contribuyentes a la subversión"(1). Este planteamiento fue reiterado en agosto de 1987 por el ministro de la Defensa y la plana mayor del ejército, cuando al exhortar a la empresa privada a asumir responsabilidades ante la problemática socioeconómica, explicaron la estrategia impulsada en su "campaña de pacificación" de 1982 que hizo posible el "reencuentro con la democracia" en 1985-86. Estos planteamientos, en su conjunto, permiten pensar que la actual política de desarrollo habrá de contemplar entre sus objetivos últimos llevar algún bienestar a la población con el fin de prevenir una inestabilidad política y económica como la vivida en los años ochenta, la cual incluso puede rebasar los niveles hasta ahora conocidos.

B. Antecedentes

Los factores que han neutralizado los intentos de un desarrollo, aun dejando intacto el actual sistema socio-económico, son diversos y de origen tanto endógeno como exógeno. Lo que es pertinente señalar en esta oportunidad, es que la distribución tan desequilibrada del ingreso nacional ha constituido la semilla para la polarización política interna. La convergencia de procesos políticos y económicos agudos en determinados períodos - como a finales de los años setenta y principios de los ochenta - ha llevado a los gobiernos del momento a anteponer los criterios de seguridad frente al bienestar social.

Los planes de desarrollo 1975-79, 1979-82 y los otros que le siguieron hasta antes

desgobierno demócrata cristiano, tuvieron para el mejor de los casos que modificarse, o bien quedar relegados para darle prioridad al plano de la defensa y de la seguridad. A ello han contribuido otros factores como el terremoto de 1976 que dejó un saldo superior a los 20,000 muertos y la recesión económica que empezó a registrarse a finales del decenio pasado.

La prolongada hegemonía del ejército en las distintas esferas de toma de decisiones, como en la administración pública que sirvió como plataforma para las prioridades de defensa y seguridad, sumada a la paralización del juego político y al régimen de control de la población, entre otras, convirtió a los militares en el principal eje para la implementación y ejecución de las políticas de gobierno en los años ochenta.

C. Fundamentos en la formulación de las políticas

Al exponerse públicamente la política de desarrollo, el gobierno y el partido oficial han planteado también sus puntos de vista para explicar las razones y características de esa política. En base a varios documentos Coficiales y del partido-, se identificó su interpretación de la crisis, la concepción del desarrollo, el papel del Estado y del proyecto social.

1. La interpretación de la crisis

El documento donde los demócratas cristianos han expuesto su visión sobre la problemática del país es el Proyecto Nacional (PN) que dieron a conocer durante la campaña electoral en 1985. En ese documento se plantea que la crisis que atraviesa el país es la "más seria y profunda de su historia", y establece como causas externas la recesión económica mundial, la convulsión política y social de la región, y a nivel interno, la inflación que deteriora las condiciones de vida y el incremento de la pobreza extrema (2).

La causa fundamental de la actual crisis, según el PN, reside en la división de la sociedad guatemalteca. Sostiene que está dividida entre aquellos que tienen acceso y oportunidades a recursos, servicios y bienes y aquellos que carecen de ellos. Señala también que no se cuenta con mecanismos de integración nacional, ni con instituciones con capacidad intersectorial que ayuden a superar esas divisiones(3).

Según el PN, la crisis actual se manifiesta como el enfrentamiento de una serie de fuerzas de diversa naturaleza. Subraya, por otro lado, que el único camino viable para resolver ese enfrentamiento es la "concertación". La división y el enfrentamiento de fuerzas, o bien, las contradicciones sociales, es visualizada por los demócratas cristianos de la siguiente manera:(4)

Sector Privado-Pblico:

Se plantea que la pugna entre ambos es en torno a las polticas a seguir, y se propone la "concertacin" como mecanismo para buscar respuestas "globales y unitarias" a nivel interno y externo.

Capital-Trabajo:

Se afirma que la carencia de identidad entre ambos limita la productividad: "para el empresario el trabajador es solamente un instrumento de trabajo; para el trabajador, el trabajo es slo un medio de subsistencia". A esta contradiccin, que se ubica en el nivel de una manifestacin de conducta no solidaria entre empleado y empleador, se pretende dar una salida a travs de la multiplicacin de pequeas empresas y la participacin de los trabajadores en tareas empresariales, con el fin de lograr la unidad entre el capital y el trabajo.

Ejrcito-Civiles:

Se plantea que cuatro golpes de Estado de 1954 a la fecha han producido la necesidad de "un nuevo pacto social en el conflicto del poder" y que ste debe ser devuelto al pueblo. La solucin propuesta es la institucionalizacin del ejrcito como responsable de la soberana nacional; apoyo a la gestin pblica en un rgimen de derecho y legalidad, y la profesionalizacin de la institucin armada.

Ciudad-Campo:

Se afirma que se ha dado un crecimiento en la ciudad y un empobrecimiento en el campo, o sea, un desequilibrio espacial, poltico y econmico en perjuicio de las comunidades rurales. Se plantea como solucin la regionalizacin y promocin del desarrollo a nivel municipal, mediante la organizacin de empresas productivas y de servicios.

Exportacin-Subsistencia:

El modelo de desarrollo basado en la agroexportacin se ha beneficiado por una abundante oferta de mano de obra, estacional y barata, y de la tecnologa, en tanto que el sector que produce bienes para el mercado interno no. La solucin propuesta es una poltica monetaria y financiera para equilibrar mercados internos y externos.

Ladino-Indgena:

Se afirma que hay divisin de la "identidad y personalidad" de Guatemala por la existencia de grupos tnicos que no han tenido oportunidad de desarrollar sus valores

culturales. La solución planteada es el humanismo y la unidad nacional respetando la identidad propia del indígena.

Desarrollo Económico-Desarrollo Social:

Mientras el desarrollo económico ha favorecido a los industriales y agroexportadores, los amplios sectores, especialmente rurales, no han tenido mayores beneficios. Ante esta problemática la solución planteada es un desarrollo en tres etapas, cuyas prioridades serán: 1) reorganización política y concertación; 2) desarrollo económico, y 3) desarrollo social, que se contempla más allá del período de este gobierno.

Derechas-Izquierdas:

Se afirma que deben respetarse todos los esquemas políticos. Y se propone un "Proyecto Nacional" que comprende la constitución de plataformas de trabajo mediante alianzas para superar esquemas partidistas.

No está de más hacer la observación que las soluciones planteadas por la DCG están encaminadas básicamente a reducir la tensión entre los sectores enfrentados, mediante acciones que restablezcan la complementariedad entre los sectores. Se percibe que más que romper la supeditación de un sector a otro, se busca la alternativa de la armonización entre los mismos. Así, en el caso del binomio ejército-civiles se persigue que los segundos, a través de un pacto social, reconozcan la institucionalización del papel del ejército en las distintas tareas que implica la defensa de la soberanía nacional. En el binomio desarrollo económico-desarrollo social, el gobierno ha criticado que el segundo se supedita al primero y para evitarlo propone una combinación de ambos, y no una priorización del desarrollo social.

En base al diagnóstico en cifras de la crisis que expone el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1987-1991, el gobierno civil definió la orientación estratégica de la política de desarrollo incorporando los elementos de su concepción ideológica plasmada en el Proyecto Nacional de la DCG. A diferencia de otros planes de desarrollo, en esta ocasión el gobierno le ha imprimido una importancia particular al aspecto ideológico con que deben impulsarse las acciones⁽⁵⁾. En parte porque se considera una necesidad crear consenso no sólo en los distintos niveles de la administración pública sino en otros sectores, como en la empresa privada y el ejército, los dos factores tradicionales de poder, y los sectores sociales. De ahí que al formularse la política de desarrollo se destaquen los principios doctrinarios e ideológicos que la regirán. Como se verá más adelante, estos aspectos están plasmándose en la capacitación de los promotores sociales de distintos ministerios que son destacados a los rincones más aislados del país.

La ideologización de la población es en este período un objetivo crucial para lo cual estará implementándose la creación o consolidación de instancias como los Consejos de

Desarrollo Municipal y Local.

2. La concepción del desarrollo

El concepto de desarrollo del actual gobierno se basa en el principio doctrinario de la DCG sobre "desarrollo integral" que el ejército asumió con anterioridad. El desarrollo integral se define como "el medio para superar el subdesarrollo de nuestro pueblo" para con ello "aspirar a crear una sociedad humana basada en una economía de satisfacción de las necesidades básicas, que garantice la realización total del hombre en el plano político, económico, social y cultural. Significa no sólo el logro de un mero crecimiento económico, entendido como el aumento cuantitativo del volumen de bienes y servicios disponibles, sino también un proceso que lleva asociada la idea del cambio de estructuras"(6).

La consistencia de esta concepción de desarrollo podrá evaluarse a través de las acciones del gobierno, la dirección de las mismas y, sobre todo, por el impacto que tenga sobre la crisis social.

3. La concepción del papel del Estado

Para los demócratas cristianos, el Estado debe ser el "GERENTE y RECTOR del bien común", por lo cual debe intervenir en la vida socioeconómica, en tareas como planificación, coordinación, orientación, promoción y control, para garantizar tanto el desarrollo económico como el social. Sin embargo, si bien el Estado debe actuar porque "no puede inscribirse ante los desequilibrios sociales y la injusticia", debe ser subsidiario, ya que "tampoco debe substituir a las personas y grupos sociales en sus funciones específicas", sino complementarlas(7).

4. La concepción del proyecto social

El "proyecto social" del gobierno Cse asegura que está orientado a resolver los orgenes de la crisis, o sea, las divisiones en la sociedad: "Cuando hablamos de proyecto social, nos referimos al establecimiento de más y mejores relaciones entre los distintos sectores...avanzando progresivamente de la sociedad dividida hacia el concepto y la vivencia de la comunidad nacional"(8). Para tales fines, el proyecto social del gobierno ha contemplado dos tareas centrales: 1) "la generación de servicios de carácter social" para reducir "las desigualdades entre los grupos sociales", y 2) la "apertura de canales de comunicación y participación de todos los sectores"(9).

Esta concepción ofrece también elementos para articular la dinámica de Organización y participación en que el gobierno se ha centrado, a través de los numerosos programas de reorganización administrativa, sociales y económicos. Estos, relacionados a su vez con los objetivos de acercar y unir sectores "divididos", no dejan de recordar los ensayos

de pactos sociales como el que intent impulsar el general Ros Montt con "la guatemalidad" en 1982-83 y el de "Unidos para Reconstruir", impulsado en El Salvador.

D. La estrategia del desarrollo y las reas prioritarias

1. Desarrollo por etapas

El camino del desarrollo integral ha sido visualizado por el gobierno fundamentalmente a travs de tres etapas(10) aunque ya en la programacin operativa C como se ver ms adelante C se especifican cuatro.

La primera etapa de la estrategia general del desarrollo fue llevada a cabo con medidas que buscaban bsicamente estabilizar la economa, comprendidas en el Programa de Reordenamiento Econmico y Social de corto plazo (PRES), puesto en marcha en junio de 1986 y con vigencia de un ao. Entre las metas de esta etapa estaban: estabilizar el tipo de cambio,, moderar el ritmo de la inflacin, reducir la monetizacin de la economa y detener la cada de las reservas monetarias internacionales.

En alguna medida esas metas se lograron por medio de la aplicacin de una estricta disciplina fiscal y crediticia impuesta por el Banco de Guatemala al gobierno y a travs de medidas graduales de desmonetizacin de la economa que resultaron en la desaceleracin de la expansin del medio circulante.

El costo de esos logros, sin embargo, recay en los sectores de medianos y escasos recursos, al igual que lo han hecho los programas de ajuste impulsados en otros pases del rea dentro de los lineamientos del Fondo Monetario Internacional.

La debilidad en que qued el movimiento popular tras la represin de finales de los aos setenta y las campaas militares de la fuerza armada de 1981 a 1985, hicieron posible satisfacer en buena medida al sector privado sin una arriesgada presin popular

La segunda etapa ha sido denominada de "reactivacin selectiva y crecimiento econmico con transformacin", que abarcar de tres a cuatro aos. Parte de las metas estn incluidas en el PRES pero se agregan otras, como la de iniciar la descentralizacin econmica y administrativa y disminuir la "pobreza crtica". Se destaca que el objetivo ltimo es consolidar la democracia participativa, a travs de la satisfaccin de las necesidades bsicas.

Esta etapa abarca prcticamente todo el tiempo que le resta al actual gobierno; es el periodo en que se propuso el Programa de Reorganizacin Nacional (PRN) y el pago de la "deuda social" que el Estado tiene con los sectores pobres. Este programa contiene

nueve proyectos que llevan como corolario la "organizacin participativa". y se ubican mayoritariamente en el rea social: agua potable y riego, compra-venta de tierras, carreteras, seguridad alimentaria, vivienda mnima, exportacin, servicios de salud, seguridad urbana y educacin mnima.

El propsito de esta etapa es lograr la mayor participacin de la poblacin en programas sociales con metas mnimas. Tomando en cuenta que los recursos que se necesitaran para resolver las necesidades bsicas de tres cuartas partes de la poblacin, se elevan a montos ms altos que los estimados, es posible inferir que ms que desarrollo se pretende frenar el deterioro social.

Finalmente est la tercera etapa denominada de "desarrollo integral", cuyo perodo trasciende el del gobierno y el del PND. Las etapas anteriores son visualizadas como las de preparacin de cimientos.

La integracin social y cultural es la prioridad en esta etapa, y los documentos que hacen referencia a ella (PN, PND, PRN) permiten concluir que es la que menos elaborada se encuentra en trminos de programas y proyectos. Esta ausencia se compensa con el discurso de la DCG sobre "la sociedad que deseamos" y que est representada en esta etapa.

2. Las prioridades estratgicas del desarrollo

En el documento sobre la orientacin poltica del PND se especifican cinco prioridades estratgicas del desarrollo, las cuales se comentan a continuacin(11).

a. Reestructuracin, expansin y diversificacin de la produccin nacional.

Con la finalidad de reactivar la economa, el gobierno persigue incrementar la produccin agrcola (para ampliar el mercado interno y fomentar la exportacin no tradicional, sobre todo) y fomentar la expansin de la industria. Se ha propuesto alcanzar un crecimiento promedio del 3.5% anual Cque es ligeramente superior a la tasa promedio de crecimiento poblacional C para 1991 (3% en la produccin agrcola y 5% en la industria)(12).

Esa meta, sin embargo, puede ser considerada como demasiado optimista si se toma en cuenta que una etapa de estabilizacin no genera automticamente un despegue de la economa; que la estabilizacin puede llevar varios aos, y que los ritmos de crecimiento interno estn tambin condicionados por el comportamiento de la economa y el comercio internacional. Por otra parte, para la ampliacin del mercado interno se deber elevar la capacidad de compra de la poblacin, que implica su integracin plena al mercado de consumo.

b. Descentralizacin econmica, administrativa y poltica

Con la desconcentracin administrativa y poltica del Estado a los niveles local, municipal, departamental y regional, el gobierno persigue coordinar las polticas que llevaran implcitas la organizacin del poder local. Esta estrategia se encuentra articulada con el programa de reestructuracin estatal, la cual ha incluido a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Adems, visualiza la creacin de una infraestructura de ciudades de distintos niveles (mayores, intermedias y pequeas) y toda una red vial que facilite la comercializacin y comunicacin(13).

Econmica y administrativamente esta tarea plantea ventajas, como lo ha sugerido el gobierno y hay tambin una coincidencia con objetivos polticos y militares, aunque esta ltima sea menos perceptible. La urgencia de contar con los medios para una rpida movilizacin y comunicacin no ha sido un hecho ignorado por el ejrcito. Su frecuente despliegue, combate y abastecimiento logstico en el interior lo ha demandado desde hace varios aos.

La descentralizacin, por otro lado, es el primer paso para asentar la regionalizacin y expandir la presencia del Estado. Debe recordarse que esta prioridad estaba dentro de los postulados de desarrollo durante el rgimen de Meja Vctores.

c. Organizacin y participacin de la poblacin

El gobierno persigue la organizacin y participacin de la poblacin a travs de campaas de informacin, orientacin, difusin y cursos de capacitacin, todo esto dentro del esquema de educacin oficial. Se ha contemplado hacer uso de la estructura de los Consejos de Desarrollo y se promover, aunque sea en el terreno del discurso, diversas formas organizativas entre la poblacin(14).

El nfasis y la sistemtica exhortativa a organizarse, por lo menos a nivel de retrica, contrasta con la tradicional exclusin, econmica y poltica, de las organizaciones populares. La duda que hay es en torno al grado de autonoma que las organizaciones que emerjan puedan tener o si por el contrario sern mediatizadas y controladas verticalmente por el Estado. En este ltimo sentido, el apoyo y la participacin poblacionales constituyen una prioridad estratgica para lo que se considera la tercera etapa de la estrategia general de desarrollo.

d. Adecuacin del aparato estatal

En relacin a la intencin de "modificar la naturaleza del Estado", como una prioridad estratgica para el desarrollo, el gobierno la traduce en el empeo de atribuirle al Estado una funcin de "gerente y rector del bien comn" supeditado al principio de "subsidiariedad", como se indic anteriormente. Esta prioridad estar implementada, segn el gobierno, con la reorganizacin de la administracin pblica(15).

Internndose un poco ms en los objetivos de esta prioridad se hace perceptible que

responde al objetivo, subyacente en todas las políticas, de modernizar los distintos órdenes del sistema socio-económico, político y militar, más que de modificar su naturaleza; asimismo, se busca confluir con el propósito de trabajar por la estructuración de un Estado ampliado, tanto en su cobertura como en su funcionamiento, que contribuya a la consolidación del sistema económico vigente. Ello se efectuará mediante la creación de una base social más extendida de "propietarios", así como de ciudadanos, que se sientan identificados con el Estado y la Nación.

c. Aseguramiento ideológico

En esta prioridad estratégica se contempla la "modificación del sistema educativo" con miras al rescate de los distintos valores socio-culturales para lograr lo que el gobierno ha calificado como el "fortalecimiento de la identidad nacional". Se propone, entonces, un "proyecto de sociedad" que elimine "la discriminación étnica, cultural, racial, sexual, religiosa y social". El fin último es lograr la "unidad nacional", mediante la eliminación de las discriminaciones utilizando el marco legal establecido(16).

En este orden, no pasa inadvertido un confuso traslape que se sintetizará en: desear un desarrollo integral que soslaya medidas dirigidas a los problemas estructurales -varios de estos planteados por el partido en el gobierno C y que son los que originan las variadas confrontaciones -expuestas también por IC mediante la vía de eliminar discriminaciones. Es decir, una "unidad nacional" que se estará superponiendo a los orígenes reales de la polarización socio-económica.

En todo caso, el objetivo de diferir o evitar un enfrentamiento social, es un compromiso que cualquier grupo político en el gobierno, solo o en alianza con otros, debe asumir para estabilizarse en el poder. En este sentido los mecanismos ideológicos son componentes importantes de los planes, programas y proyectos de desarrollo.

E. Los Programas de Gobierno 1986-1990

La más reciente formulación, a nivel operativo, del programa de gobierno para el período 1986-1990 plantea cuatro y no tres etapas:(17)

C 1986: Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRES):

De acuerdo al gobierno, en esta primera etapa se buscó detener la crisis económica a través de diversas medidas cambiarias, monetarias y fiscales, asociadas disposiciones en materia salarial, de empleo y subsidios, lo cual, juntamente con la concertación como método de trabajo entre los diversos sectores de la población y el gobierno sirvió para crear una base estable para tener "la confianza en soluciones a largo plazo".

C 1987: Programa de Reorganización Nacional (PRN):

En esta etapa se pretende impulsar los programas de descentralización, regionalización y reorganización de la administración pública. En lo económico el propósito es promover la organización de empresas y ampliar los mercados externos e internos, consolidar la estabilización y demostrar que se invierte en desarrollo y democratización.

C 1988-1989: Programa Integral de Re-estructuración:

El objetivo planteado es expandir la producción a través de la multiplicación de propietarios en diversidad de empresas, con el apoyo del Estado en asistencia técnica, financiera y comercial. Además se propone balancear la política tributaria, así como los gastos en desarrollo social y económico.

C 1990: Programa de Consolidación Nacional:

Según el documento, se consolidarán los avances logrados en las etapas anteriores, que presupone que en cada municipio habrá una base económica que permita implementar una política de dotación de servicios sociales a la población (vivienda, salud y educación), con el apoyo por parte del Estado, lo cual contribuirá a fortalecer la identidad nacional.

En la siguiente sección se analizarán los programas y proyectos planteados por el gobierno demócrata cristiano en su política de desarrollo para 1986 y 1987 y, en base a los datos disponibles, se señalarán los límites y posibilidades de los mismos.

1. Las Facetas del PRES

Dado que el PRES es una política prácticamente ejecutada, es posible una aproximación a la evaluación de sus resultados, la cual se hará con más detalle en el Capítulo V, que se refiere a la capacidad ejecutiva de la administración pública. En esta sección se hará referencia a los antecedentes y a los matices de su concepción, por haber constituido para el gobierno el eje de la primera etapa de su gestión.

El PRES fue dado a conocer en marzo de 1986 y aprobado por el Congreso de la República en junio del mismo año, después de una fase de negociaciones con la empresa privada organizada en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Dicho programa plantea un conjunto de nueve políticas que, según la versión oficial, tenían por objetivo estabilizar y reordenar la economía para revertir la tendencia recesiva así como para mejorar el nivel de vida de la población(18).

La lógica económica que prevaleció en el gobierno fue que incentivando la inversión, garantizando las ganancias y motivando al sector productivo a mantener sus ahorros y el capital en el país, los resultados desembocarían en el mejoramiento del nivel de vida de la población, manifestándose en un incremento de la producción, aumento del nivel de empleo y reajuste de los salarios.

En ese contexto, se priorizaron tres políticas económicas que centraron su atención en

los campos fiscal, monetario y crediticio. Por otro lado, se plantearon medidas que habrán de incidir en la generación de empleos y en los precios a través de una política de subsidios. En síntesis, el PRES, en términos de su planteamiento, comprende dos componentes: uno propiamente de estabilización económica, y otro de beneficio social.

Al observarse esos dos componentes, el gobierno se mostraba congruente con su planteamiento general de no sacrificar el desarrollo social en función del económico, es decir, se pretendía una armonización. Sin embargo, se hicieron evidentes varias fallas en esa concepción:

- 1) En cuanto a precios se habló de fijar controles pero en la práctica estos se liberaron bajo el argumento de que el Estado no contaba con capacidad para ejercer esa función;
- 2) En lo referente a empleo y subsidios el gobierno tuvo que abandonar sus intenciones de inversión debido a las rigideces financieras que le impuso la Banca Central como condición para avanzar en el propósito de estabilización;
- 3) En cuanto a salarios el gobierno vacila entre una revisión arbitraria de la escala salarial o sujetarse a las relaciones de fuerza capital-trabajo, pero finalmente se decide por la segunda opción frente a la capacidad real de los empresarios de hacer valer sus posiciones.

Sin adentrarnos a una evaluación de los resultados del PRES, este contemplaba Q390 millones de inversión estatal para cumplir con sus políticas sociales (ver Cuadro IV), que teóricamente habrán de converger con los beneficios de la estabilización económica y de las negociaciones con la empresa privada. Pero en el área del empleo, por ejemplo, el Estado invirtió únicamente el 59% de lo presupuestado; en subsidios, el 23%; y en vivienda, si bien se pretendía la promoción de 12,500 soluciones, esto significaba únicamente el 1.6% del déficit habitacional acumulado, estimado en 76.3% para 1987

Cuadro No. IV
Inversin presupuestada en el PRES para la poltica social(19)
(En millones de quetzales)

Cuadro No. IV
Inversin presupuestada en el PRES para la poltica social⁽¹⁹⁾
(En millones de quetzales)

Empleo.....	100.0
a. Ampliacin presupuestaria.....	60.0
b. Presupuesto a municipalidades.....	30.0
c. Presupuesto alfabetizacin.....	5.4
d. Alimentos por Trabajo.....	4.6
Salarios.....	104.0
Vivienda.....	(pendiente)
Subsidios.....	186.0
a. Combustibles.....	136.0
b. Medicinas.....	20.0
c. Fertilizantes.....	10.0
d. Refacciones y Utiles Escolares.....	10.0
e. Otros.....	10.0
Total.....	390.0

Fuente: Gobierno de Guatemala, Programa de Reordenamiento Econmico y Social a Corto Plazo, marzo 1986.

Por otro lado, el nivel y calidad de vida de la poblacin se vieron afectados por la liberacin de los precios en los productos bsicos, por el aumento promedio de un 150% en los precios de las medicinas, y por los recortes presupuestarios en otros programas sociales(20). As, el objetivo del PRES de "mejorar el nivel de vida" qued prcticamente relegado. Y el objetivo haba sido aplicar medidas de estabilidad econmica tendientes a lograr la confianza de la empresa privada, y sobre esa base la reactivacin de la economa; lo cierto es que el resultado no fue todo lo positivo que se hubiera esperado en cuanto a crear un clima de confianza para la inversin.

Las estimaciones de la banca central para finales de 1986 indicaban que la inversin de la empresa privada creci en trminos reales Q1.6 millones respecto a 1985, luego que en los ltimos ocho aos sta se contrajo en un 51.1%. Las cifras oficiales ms recientes indican que en el primer semestre de 1987 la inversin privada aument en cifras nominales Q228.5 millones en relacin al mismo periodo de 1986(21)

No obstante, este incremento tiene un impacto reducido sobre la actividad econmica general y los ingresos fiscales del Estado, si se tiene en cuenta que una gran parte de estas inversiones se orientan a la reposicin y mantenimiento de equipos, en tanto que otra porcin se dirige a la esfera del capital financiero, es decir, inversin no fsica. Lo nico visible de la inversin es el incremento en el sector de la construccin que en las actuales circunstancias se convierte en un refugio contra la inflacin.

En medio de todo esto sigue prevaleciendo, como parte de un rasgo estructural de la economa nacional, la inestabilidad que provoca el mercado internacional.

Otra de las facetas del PRES que ha llamado la atención, es que por su definido interés en normar las esferas financieras de la economía se constituyó en un programa que sentó los patrones por donde habría de rodar la naturaleza real de la política de desarrollo.

El PRES tiene sus orígenes en los programas de "reactivación económica" y del inconcluso "Diálogo Nacional" que fueron propuestos durante los últimos regímenes de facto. En 1985, cuando los empresarios rechazaron enérgicamente un conjunto de medidas económicas, entre ellas un nuevo sistema de impuestos, se llegó a acuerdos que luego fueron plasmados en el PRES(22).

En las negociaciones de 1985 participaron el actual ministro de Economía, Lizardo Sosa, y el presidente de la banca central, Federico Linares. En ese contexto, se encuentran algunas explicaciones del PRES como el programa más viable para iniciar la primera etapa política-económica del gobierno demócrata cristiano.

Por otra parte, al hacer una comparación del PRES con el Proyecto Nacional de los demócratas cristianos de 1985, no resulta una pieza discordante con su concepción de las prioridades del desarrollo. Allí, el desarrollo social durante los primeros dos años ocupa el último lugar; luego, en los tres subsiguientes el segundo lugar, y no es sino hasta con posterioridad que se coloca en primer plano(23).

Finalmente, la recomendación que dio la empresa privada para su participación en el componente social del PRES fue que el gobierno "deberá promover (una) legislación positiva que fomente en el sector privado la construcción de vivienda, la inversión en educación y la inversión en salud... Para fomentar estos tres aspectos, se propone el tratamiento de pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta, de las inversiones que se realicen en salud, vivienda y educación de los trabajadores de las empresas y sus familias"(24). Este sector, por otro lado, se opone a programas de subsidio argumentando que fomentan la burocracia y da margen para la corrupción.

2. El Programa de Reorganización Nacional (PRN)

El PRN comprende dos partes: una, que define la estrategia general de los programas y proyectos, conocida como "Memo 1", y que es el objeto de esta sección; y otra que especifica los mecanismos de operación de los proyectos prioritarios establecidos en el primero. La segunda parte es la "programación de la Reorganización Nacional 1987-1988", que se le conoce como "Memo II", y es la que se tratará en la sección siguiente.

El Memo I, dado a conocer oficialmente el 19 de marzo de 1987, afirma que con el PRES se logró detener la caída en la producción de bienes y servicios, al llevar el Producto Interno Bruto a un crecimiento igual a cero a través de las diversas medidas económico-financieras. Y sostiene que se creó conciencia sobre la llamada "deuda

social", que es definida como la inversión que el Estado no ha realizado en educación, salud y vivienda en beneficio de los sectores populares del país; por lo tanto, señala la necesidad de amortizarla con la participación de todos los sectores.

El documento dice que el objetivo último de la reorganización nacional es también planteado en el Plan Nacional de Desarrollo es la consolidación de la democracia mediante "una nueva estrategia nacional de desarrollo, que cambie las relaciones entre las familias, comunidades, regiones y el país en general; que modifique las oportunidades que separan al campo de la ciudad; que elimine las fronteras entre indígenas y ladinos, que una a sectores productivos y gobierno; que logre hacernos capaces de sostener un sistema económico competitivo a nivel internacional"(25).

Para tales propósitos el gobierno perfiló cuatro proyectos: político, económico, social e internacional, que, en su conjunto, sintetizan lo que se denomina el "Proyecto de Nación".

a. El proyecto político

Al igual que en la descripción de la formulación de estrategias, prioridades y proyectos estratégicos, programas, principios doctrinarios, objetivos últimos, etc., el proyecto político contenido en el PRN plantea la importancia de la tarea de organización y participación de la población. El énfasis está puesto en la construcción de una base política "pluralista, solidaria, participativa", que llegue a "consolidar la democracia". En este orden, el gobierno propone adoptar medidas para dar forma a los siguientes escenarios:

* Político: consiste en fortalecer un sistema de partidos que representen opciones ideológicas y/o programáticas.

* Población: se busca "identificarla y concientizarla" con conceptos como democracia, participación, concertación y solidaridad. Esto implicará, de acuerdo al gobierno, elevar el grado de información gobierno-población.

* Sistema de legalidad: se pretende consolidarlo mediante un flujo educativo orientado a acatar la Constitución Política, la división de los poderes del Estado, y dar garantía de respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

* Estado: se pretende reorganizarlo de manera que tenga presencia entre la población para que ésta participe en las distintas acciones.

En resumen, en la búsqueda de ejecutar el Proyecto Político, el gobierno ha propuesto los proyectos de la "organización participativa", para que incentiven la formación de organizaciones laborales, empresariales, religiosas, políticas, deportivas, artísticas y todo tipo de organización no gubernamental. El objetivo subyacente es institucionalizar la organización social vertical, tutelada por el Estado.

Dentro de las acciones formuladas por el gobierno para apoyar el Proyecto Político

estn la organizacin de los sistemas de informtica, comunicacin y opinin pblica y evaluacin de proyectos; los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la regionalizacin y descentralizacin, entre otros. Los proyectos de "organizacin participativa" se implementarn por grupos de accin, bajo la forma de Consejos Nacionales para cada proyecto, que se estudiarn al abordar el Memo II.

b. El proyecto econmico

Este proyecto persigue dos objetivos: 1) concluir el proceso de estabilizacin, y 2) gestar una nueva estrategia econmica.

Con respecto al primero, el gobierno plantea que el nivel de estabilizacin logrado mediante las medidas de poltica cambiaria, monetaria y crediticia, debe ser continuado y consolidado por los sectores productivos, para que el gobierno asuma la responsabilidad de gestar una "nueva estrategia econmica"(26). Adems se pretende desarrollar una economa que combine una "orientacin hacia afuera" con una "orientacin hacia adentro", esto es, que ample los mercados externo e interno.

La columna vertebral de la orientacin hacia afuera es aumentar la exportacin de productos no tradicionales, para lo cual se diseaen mecanismos para optimizar el comercio, y tambin se estimular el ahorro interno (para contar con los recursos necesarios) a travs de una serie de acciones de poltica financiera. En lo institucional, el Estado no competir con la empresa privada en el comercio exterior y est dispuesto a abandonar las reas de comunicaciones (telefona, servicios martimos y areos) y de electricidad en los que tiene una importante participacin, quedndose nicamente con la atencin de los servicios sociales e infraestructura bsica(27).

Con respecto a la orientacin hacia adentro, se postula la existencia de la "deuda social" con los sectores mayoritarios del pas, y la necesidad de propiciar el desarrollo del mercado interno. La meta aqu es crear y fortalecer un sistema de comercializacin nacional, para garantizar el acceso de la poblacin a los productos de la canasta bsica familiar(28).

Segn el Memo I, tambin se pretende extender los crditos, otorgar recursos a las municipalidades del pas, equilibrar la inversin pblica y lograr la cooperacin financiera internacional. Adems, se busca multiplicar el nmero de empresarios, para absorber la fuerza de trabajo desempleada y elevar el ingreso(29).

El aporte a las 329 municipalidades est establecido constitucionalmente como un 8% del presupuesto general de gastos del Estado. Si bien se han presentado diversos problemas en cuanto a los criterios para su distribucin, en julio de 1987 se repartieron a las municipalidades Q45 millones. La mitad de la asignacin total C para diversas obras de infraestructura y servicios. Esta medida, que se empez a aplicar en 1986, est vinculada al proyecto de descentralizacin estatal.

En cuanto al incremento del número de empresarios, el reto es grande, ya que el mismo gobierno reconoce *que de una PEA de más de 2 millones, sólo el 1.8% es propietario (i.e. Empresarios)(30).

En el documento del Proyecto Nacional de la DCG, se expone que los candidatos para la formación de las pequeñas y medianas empresas, según los trabajadores por cuenta propia, es decir, los campesinos, artesanos y comerciantes, que se estima representan el 37% de la PEA. A nivel de declaraciones públicas se ha dicho que se busca formar 40,000 nuevos micro, pequeños y medianos empresarios. Según un funcionario del Ministerio de Finanzas, que conoce del tema, una meta más realista será un 30% de lo establecido, o sea, unos 12,000 nuevos empresarios(31).

En cuanto al equilibrio en la inversión pública y la captación de cooperación internacional, en el Capítulo sobre la capacidad ejecutiva se presentan mayores datos. Cabe señalar, sin embargo, que la inversión se pretende orientar hacia el interior y atender los llamados sectores sociales (educación, salud y vivienda).

c. El proyecto social

Este proyecto se centra básicamente en superar las confrontaciones entre los distintos sectores que hacen de Guatemala una sociedad dividida, según la ha calificado el gobierno. De ahí surge el propósito de crear una "comunidad nacional" y "solidaria", para la cual se promoverán dos acciones: 1) la generación de servicios sociales, y 2) la promoción del diálogo, la concertación y la participación, de manera que se rebase la "democracia representativa" y se alcance la "democracia participativa".

En tal sentido, el gobierno ha definido como tareas prioritarias para 1987:

- 1) Ampliar y mejorar los servicios básicos, especialmente para los sectores que sufren de extrema pobreza.
- 2) Mejorar las condiciones de los sectores asalariados, a través de la ampliación de los servicios de previsión y seguridad social
- 3) Implementar una nueva política laboral en el sector público
- 4) Aumentar la capacitación social y laboral.
- 5) Orientar la política de empleo hacia la multiplicación de empresarios.

En el Proyecto Social se plantea la creación del Fondo de Inversiones Sociales (FIS), cuyos recursos provendrán de instituciones estatales, privadas nacionales e internacionales y de otros gobiernos. El propósito es financiar los proyectos de la "organización participativa", en el marco de la amortización de la deuda social en educación, salud y vivienda. Se estima que el déficit acumulado en dichos sectores en los últimos diez años (1976-1986), podrá estar en el orden de los Q5,000 millones(32). De ser así, para amortizarla el actual gobierno tendrá que invertir en su período alrededor de Q500 millones anuales, monto que no guarda relación con la capacidad histórica de inversión en el país. En ese sentido, el gobierno se ha abstenido de establecer un calendario de amortización.

d. El Proyecto Internacional

En este proyecto se expresa que Guatemala debe tomar ventaja de su posición geopolítica para servir de puente comercial entre Norte y Sur, Este y Oeste.

En la tarea de ampliar y consolidar el espacio internacional se plantean las siguientes políticas:(33)

- 1) neutralidad activa
- 2) negociaciones internacionales
- 3) expansión del turismo
- 4) política de cielos y mares abiertos
- 5) factibilidad de infraestructura comercial internacional

Según diversos analistas, es en el campo internacional donde el gobierno demócrata cristiano ha tenido los mayores logros(34) no obstante que internamente algunas gestiones (los diversos viajes presidenciales y de los funcionarios públicos, por ejemplo) han sido bastante cuestionadas. Varios sectores han admitido, sin embargo, la habilidad política con que se ha intentado romper el aislamiento internacional que el gobierno demócrata cristiano heredó, aunque también los presupuestos básicos de la actual política exterior fueron plasmados en los dos últimos regímenes de facto.

En efecto, la política exterior de este gobierno C cuya estrategia es romper el patrón de relaciones sobre la base de la bilateralidad y pasar al esquema de la multilateralidad está en correspondencia con el postulado prioritario de la "estrategia nacional" formulada por el ejército que identifica como el "interés nacional" la sobrevivencia del Estado. Cuando en agosto de 1987 las más altas autoridades del ejército abordaron los cuatro factores que, a su criterio, estructuran el poder (el económico, social, político y militar) destacaron que esos factores se integraban entre sí a través de la estrategia nacional "que monta y conduce maniobras estratégicas combinando sus instrumentos y medios, como acciones diplomáticas, ayudas financieras, acciones psicológicas y, si fuera necesario, acciones bélicas"(35).

3. Los Proyectos Prioritarios del PRN

Teniendo en cuenta los cuatro grandes proyectos del PRN (político, económico, social e internacional) abordados en la sección anterior, el gobierno ha programado sus actividades para este y el próximo año. Esta calendarización está contenida en el documento titulado "Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988" y, como se indicó anteriormente, se le conoce también como "Memo II" dado a conocer oficialmente el 22 de julio de 1987(36).

El documento plantea con más especificidad la mecánica mediante la cual habrá de realizarse las acciones gubernamentales en los cuatro grandes proyectos. En la

presente seccin, sin embargo, se har referencia particular a los "Proyectos Prioritarios", contenidos en el "Proyecto Poltico", que en el Memo II representa cerca de la mitad del documento.

Los "Proyectos Prioritarios" estn agrupados en un paquete de nueve proyectos, que constituyen, en la prctica, lo que en la seccin anterior se llam "Proyectos de la Organizacin Participativa", correspondiente siempre al "Proyecto Poltico" del Memo II(37). En este contexto, el gobierno ha propuesto que la poblacin beneficiara se involucre de una u otra forma alrededor de los nueve proyectos. Para impulsarlos se formar igual nmero de Consejos Nacionales, los cuales estarn presididos por personas designadas por el presidente de la Repblica y sern integrados, en su mayora, por personas invitadas. Con respecto a la representatividad de los Consejos han surgido dudas, ya que el nivel organizativo de los trabajadores y campesinos est en la actualidad en una etapa de gestacin.

Los proyectos, sus respectivos Consejos y el monto de inversin se detallan en el Cuadro V.

Cuadro No. V
Organización Participativa de Proyectos

Cuadro No. V
Organización Participativa de Proyectos

Consejo	Objetivos y periodo	Monto en Millones de Q
1A. CONAGUA	Agua potable para 100 comunidades; 100,000 hogares. Mayo 87 a diciembre 88.	37.0
1B. CONRIEGO	Riego para 10,000 pequeños y medianos agricultores; 42,500 hectáreas de terreno. Octubre 87 a abril 89.	42.0
2) CONATIERRA	Adquisición de aproximadamente 100 caballerías de tierra para formar empresas agrícolas con grupos de campesinos. 87 y 88.	51.0
3) CONCAMINOS	Construcción de caminos vecinales y carretera al Peten. 87 y 88.	207.7
4) CONALIMENTOS	Abatir el hambre garantizando la seguridad alimentaria básica. Mayo 87 en adelante.	49.9
5) CONAVIVE	Dotar 10,000 unidades de lotes con servicios, beneficiando a 50,000 personas. 87 y 88.	71.6
6) CONAPEX	Fomentar las exportaciones. 86 en adelante.	...
7) CONSALUD	Distribución de medicinas genéricas en farmacias estatales. Mayo 87 a diciembre 88.	74.8
8) CONSEGURA	Programas atención niños y madres. Junio 87 a 88.	27.6
9) CONEDUCA	Crear sistema de seguridad con participación ciudadana. Programa permanente.	76.8
	Proporcionar una educación mínima hasta el 3o. grado a 80% de la población en edad escolar. Junio 87 a 1990.	638.4
	TOTAL	

Fuente: Presidencia de la República, Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988, 22 de julio de 1987

El monto global de los proyectos está estimado en 638.4 millones, financiados con recursos tanto internos como externos, así como del FIS. Los recursos destinados a salud, vivienda y educación, es decir, los rubros que conforman la deuda social, suman Q223.2 millones.

La mayoría de los nueve proyectos son de corto plazo, para ejecutar entre 1987 y 1988; los de mediano plazo, como el de riego, para principios de 1989, y el de educación mínima para 1990. Los de seguridad alimentaria y el de fomento a las exportaciones no tienen un plazo definido, y el de seguridad urbana se considera como un programa permanente.

A continuacin se destacan algunos elementos importantes de cada proyecto, acompaados de observaciones y comentarios para ayudar a un mejor anlisis y comprensin de los mismos:

a. Agua potable y agua para riego

Segn el Memo II, slo el 33% de los hogares guatemaltecos tienen agua potable a domicilio. El dficit resultante incide en altas tasas de morbi-mortalidad, especialmente provocadas por enfermedades parasitarias que constituyen la principal causa de mortalidad infantil.

El proyecto plantea que en los aos 1987-1988, con la cooperacin de las municipalidades y de los vecinos, se introduzca agua potable, se instalen drenajes y se impulsen programas de saneamiento ambiental en un total de 100 comunidades. Se estima que el plan beneficiar a 100,000 hogares que representan menos del 10% de las familias que no cuentan con agua potable en sus casas. En cuanto al agua para riego, se considera que a pesar de existir un total de 500,000 hectreas que pueden ser irrigadas, actualmente slo el 15% cuenta con sistemas de riego, lo cual limita la produccin agrcola.

El proyecto se propone dotar de riego a 42,500 hectreas, que beneficiaran a 10,000 pequeas y medianas empresas agrcolas. Esto permitira diversificar la produccin, generar empleo e ingresos, y ampliar los mercados interno y externo a corto plazo, aunque el programa slo da cobertura a un 10% de la tierra que exige irrigacin. Segn un alto funcionario del Ministerio de Agricultura entrevistado, una meta ms realista sera la habilitacin anual de 15,000 hectreas, es decir, menos del 35% de lo programado(38).

b. Tierra

Para enfrentar el agudo problema de la tenencia de la tierra en Guatemala, se plantea la necesidad de encontrar una solucin negociada, dentro del marco legal existente. La desigual distribucin de la tierra se refleja (de acuerdo a los datos del Censo Agropecuario de 1979) en que el 88% de las explotaciones estn constituidas por micro fincas y fincas sub-familiares, que sin embargo apenas cubren el 16% de la superficie total cultivable (4 millones de hectreas); en tanto, un 2.2% de las fincas son multifamiliares, medianas y grandes, y poseen el 65% de la tierra(39).

Ante esta situacin lo que el gobierno propone es una transaccin de compra-venta de tierras, mediante negociacin donde l acta como comprador directo y designa a qu grupo campesino vende luego las fincas, todo ello garantizando la propiedad privada.

Esto le da posibilidad al gobierno de establecer ciertas reglas al movimiento campesino. Al respecto, ha advertido que aquellos que se involucren en "acciones de hecho o ilegales... perdern automticamente su derecho a ser beneficiarios". Las fincas sern vendidas a grupos campesinos en calidad de proyectos para desarrollar empresas

agrícolas, lo cual entra en la lógica de "convertir al campesino con o sin tierra, en propietario o socio de las unidades de producción que se generen"(40). Esta concepción descarta de hecho una reforma agraria por medio de expropiación, a la vez que intenta no tener un potencial desbordamiento de la presión campesina.

La ejecución de la política de compra-venta de tierras va precedida de una negociación gobierno-sector privado, donde también participan algunos delegados campesinos afines a la DCG. Esta negociación se lleva a cabo por medio de una Comisión de Tierras, y en ella se determina, de acuerdo a los recursos disponibles en el gobierno, las fincas que serán compradas, la cantidad de familias que serán beneficiadas y los proyectos agrícolas a ser impulsados.

Si bien en el Memo II no se estima el número de beneficiarios, en un borrador anterior a ese documento se mencionan un total de diez proyectos de empresas que involucran a cerca de 18,000 a 20,000 campesinos, que representan a no más del 4% de los 500,000 campesinos que se estima carecen o poseen parcelas de tierra demasiado pequeñas para subsistir(41).

c. Carreteras y caminos vecinales

El Memo II expone que el 85% de las carreteras de terracería y el 74% de las pavimentadas se encuentran deterioradas, y que muchas aldeas y caseros no cuentan con caminos de acceso. La idea del gobierno es construir una red de caminos vecinales, principalmente en el altiplano noroccidental (los departamentos de Chimaltenango, El Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Sololá y Quetzaltenango), donde se ubicar cerca del 85% de estos proyectos. Asimismo, se piensa mejorar la carretera al departamento de El Peten y ampliar los caminos vecinales en esa región(42).

En el borrador (no oficial) del Memo II se destinaban Q64.5 millones para caminos vecinales, y Q27.0 millones provenientes de un préstamo de la República Federal Alemana, para la carretera a Peten.

d. Seguridad alimentaria

De acuerdo al documento, en los últimos decenios se ha dado un deterioro en la situación alimentaria de la población, que ha afectado con mayor severidad a los niños. La desnutrición infantil es de tal magnitud, que un tercio de los niños registran un peso muy por debajo al normal y la mitad no tiene la talla de acuerdo a su edad.

Por otro lado, la insuficiente producción nacional de alimentos básicos ha afectado a la población de escasos recursos, traducándose en lo que oficialmente se ha calificado como inseguridad alimentaria. La meta propuesta es, por consiguiente, lograr la seguridad alimentaria que comprenderá el suministro de productos básicos a precios accesibles, en cantidad y calidad adecuados.

En el borrador del Memo II se contempla la implementacin de un Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia para viudas, hurfanos y desplazados por la violencia, que contara con el apoyo de los programas de ayuda alimentaria del exterior(43). En el documento final, sin embargo, slo se plantea de manera general el propsito de "conseguir y utilizar ptimamente la mayor cantidad de ayuda alimentaria externa que los pases amigos estn dispuestos a brindarnos hasta que logremos la autosuficiencia"(44). En base a estimaciones del Programa Mundial de Alimentos, de la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE) y Catholic Relief Services, aproximadamente un 29% de la poblacin total est siendo atendida por los principales programas de ayuda alimentaria (ayuda de emergencia, alimentos por trabajo, alimentacin materno-infantil y refacciones escolares), dependiendo, por lo tanto, en algn grado de la ayuda externa para su alimentacin(45).

e. Vivienda

El documento afirma que a la fecha en el pas la construccin de vivienda no cubre ni el 10% del dficit anual que se genera por el crecimiento demogrfico de la poblacin. En los Memos I y II se sigue manejando la meta de proporcionar 10,000 unidades de lotes con servicios, a pesar de que desde enero de 1987 ya se haba anunciado la dotacin de 12,500 lotes con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trata de un prstamo por US\$43.8 millones, o sea, unos Q109.5 millones que sern desembolsados en un periodo de cuatro aos(46). En el Memo II el gasto pblico de 1987 y 1988 se proyecta en Q71.6 millones.

f. Fomento de las exportaciones

El gobierno considera de mxima importancia el fomento de la exportacin de bienes y servicios, lo cual se har a travs del Consejo Nacional de Promocin de las Exportaciones (CONAPEX), que qued integrado a finales de 1986(47).

Segn el Memo II, se busca duplicar el nivel actual de las exportaciones (tradicionales y no tradicionales) hacia 1990 hasta alcanzar US\$2,000 millones; tambin se quiere estimular la inversin local y extranjera y apoyar el turismo. Los recursos provendrhn tanto del sector pblico como privado y de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Estados Unidos (US-AID), aunque no se especifican montos.

La formacin del CONAPEX fue recogida de la sugerencia que hiciera el CACIF, entidad que aglutina a la iniciativa privada, desde abril de 1986, cuando expuso sus observaciones y recomendaciones al PRES. El CACIF opin en ese entonces que "es necesario crear el Consejo Nacional de las Exportaciones, tal como aparece en el Plan de la Cmara Empresarial", y seal que la oferta exportable del pas deba estimularse "en forma genrica, sin el calificativo de Tradicionales o No Tradicionales"; asimismo sugiri la agilizacin de los trmites de maquila (draw-back) y la eliminacin del impuesto a la exportacin "en forma acelerada"(48).

g. Servicios de salud

De acuerdo al Memo II, no ha existido una clara definicin de la importancia de la prevencin en la accin de salud, por lo que el sistema de salud en el pas se encuentra cada vez ms limitado para enfrentar la demanda de servicios. Adems, stos tienden a estar concentrados en las reas urbanas, en detrimento de las reas rurales. Por otro lado, el problema se agrava con la escasez y alto costo de las medicinas.

El plan gubernamental propone dos grandes objetivos:

- 1) Bajar los precios de los medicamentos, mediante la adquisicin de medicinas genricas y agilizar su comercializacin, y
- 2) Promover programas de atencin preventiva, particularmente de grupos de alto riesgo: nios y madres embarazadas y lactantes.

Sobre el primer objetivo, el gobierno afirma que ha iniciado su tarea con la apertura de varias "farmacias populares", que vendern las medicinas a precios ms bajos en la capital y otras ciudades del interior, y las personas a beneficiar se estiman en 1.5 millones en todo el pas.

Lo que sectores de trabajadores ponen en duda, es el impacto real que tendr un programa con una cobertura que todava se visualiza limitada, en un mercado que slo en 1986 registr un alza extraordinaria de hasta 150% en los precios de las medicinas. Las llamadas "farmacias populares" fueron previstas en el PRES en 1986 y hasta el momento se han establecido ocho, de las cuales cuatro se encuentran en la ciudad capital y el resto en cabeceras departamentales.

En cuanto al segundo objetivo, lo nico especificado en el documento es que el proyecto de atencin a los grupos de alto riesgo dio inicio en junio de 1987 por medio de la reorganizacin de clnicas y hospitales para dar atencin a nios y madres.

De acuerdo a un mdico laborante en el sistema nacional de salud que fue consultado(49) la problemtica de salud se est enfrentando, en principio, con la estrategia de la Atencin Primaria de Salud (APS) de manera integral, es decir, con todos sus componentes: formacin de recursos humanos, salud ambiental, atencin materno-infantil, a minusvlidos, etc. Ahora bien, la aplicacin de la APS, conforme a uno de sus componentes bsicos, que es la organizacin comunal, ha tenido resultados limitados ya que la participacin de la poblacin es mnima, debido, entre otras causas, a que todava existe temor a participar en acciones sociales organizadas(50).

Segn un mdico conocedor de dicho programa, esta situacin incluso ha motivado que se haya tenido que cambiar al director del mismo. Asimismo, las instituciones estatales se han caracterizado por el asistencialismo, as como por el fomento del paternalismo y la creacin de la dependencia de la poblacin, aparte de tener una cobertura limitada, con acciones puntuales y poco creativas.

h. Seguridad urbana

Se plantea que los servicios de seguridad tienen una serie de deficiencias en recurso humano y equipo para enfrentar la violencia urbana. Esta, que es un mal endémico en Guatemala, es clasificada en el documento en tres categorías: estructural, política y delincuencia común.

El objetivo es crear un sistema de seguridad urbana a través de la participación de la ciudadanía para controlar la violencia en sus diversas manifestaciones. Así, se habla de la Autodefensa Civil Urbana, lo que da a entender que de la experiencia militar con las Patrullas de Autodefensa Civil en el área rural se quiere trasladar el esquema a las áreas urbanas.

La seguridad urbana se propone como un programa permanente de prioridad nacional. Se estima que el proyecto podrá tener un costo de Q27.6 millones, contemplados en los presupuestos de 1987 y 1988. Con este programa, el gobierno enfatiza que busca generar "confianza para la inversión de la iniciativa privada para garantizar "la reactivación económica del país"(51)

i. Educación mínima

Mediante una reforma educativa que implica la desconcentración de los servicios y la readecuación del sistema educativo de acuerdo a las características socio-económicas y culturales del país, el gobierno persigue "crear la Cultura Democrática que viabilice el proyecto político, económico y social". Ello significa formar a la población joven bajo la perspectiva de un "hombre nuevo", que se incorpore a un proceso democrático en los términos legales establecidos. La población escolar que se espera formar para 1990 bajo esta concepción es de 270,000 niños(52).

F. A manera de resumen

En las secciones anteriores se expusieron en forma general los factores de distinta índole que han incidido y continúan incidiendo en el proceso formulativo de las políticas de desarrollo, así como los elementos más importantes que el gobierno ha destacado de ellas. Durante la exposición se insertaron comentarios, en un primer acercamiento a las diversas dimensiones que contiene la actual política de desarrollo. El objetivo fue perfilar una visión de conjunto de esa multidimensionalidad e identificar los rasgos medulares de la presente política de desarrollo. Un mayor énfasis se le otorga a la política social por la importancia que tiene en un país con los indicadores sociales descritos, y porque oficialmente, en el orden de los planteamientos, se reitera que la política de desarrollo persigue el bienestar social integral. En esta visión, a un nivel de generalidades se han identificado los siguientes rasgos:

* En el campo social: El gobierno considera que el mejoramiento de las condiciones socio-económicas del grueso de la población debe ser a través de la ampliación de la cobertura de los servicios en las áreas de salud, educación y vivienda; así como de la extensión de la infraestructura mínima (agua potable y caminos vecinales) en las áreas menos comunicadas; contempla también programas de creación de empleos, directos e indirectos. En cuanto al campesinado, persigue adoptar medidas tendientes a proveerle de asistencia técnica y crediticia, fertilizantes y aperos de labranza, y cierto acceso regulado a la tierra. La ampliación del asistencialismo se perfila como el principal rasgo.

* En el campo económico: Se persigue reajustar y reactivar el sistema socio-económico, mediante la promoción de micro y pequeñas empresas, bajo la política de generar empleo (directo e indirecto), absorber la disponibilidad de mano de obra y elevar los ingresos de la población. Se persigue, asimismo, el desarrollo de un mercado interno encaminado a la complementariedad y diversificación de las actuales formas de producción predominantes, de manera que satisfaga las necesidades de la población de escasos recursos.

* En el campo político: Se busca promover la organización y participación popular mediante distintos mecanismos, tales como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Instancias que habrán de substituir a las Coordinadoras Interinstitucionales, Comités y comisiones comunales de variadas actividades, entre otros. Dicha acción estará a cargo de un amplio número de promotores sociales, que van desde aquellos capacitados por el Ministerio de Desarrollo hasta los de la Sección de Asuntos Civiles del ejército, conocida como la S-5.

En esta tarea de promoción y organización popular está implícito el propósito de movilizar a la población mediante canales institucionales. Por otro lado, el destacado énfasis de la organización e involucramiento de la población, incentivándola a que busque un mejor nivel de bienestar, es una variante para relativizar la responsabilidad estatal en su compromiso. Es decir, mediante la "autogestión" los esfuerzos del gobierno podrán reducirse y ahorrarse una serie de recursos al no tener que contratar mano de obra.

* En el campo ideológico: Este es complementario y está entrelazado con las acciones que se involucran en los campos anteriores. Se persigue, por un lado, promover la concertación y el diálogo, y por el otro, inculcar en la población conceptos como democracia, justicia, libertad, identidad y unidad nacional, con el fin de restablecer la legitimidad del político, la aceptación de una democracia tutelar y que relativice diferencias y antagonismos. Es decir, una democracia cuyos límites estarán regidos por el termómetro de lo "que nos une" y no lo que "nos polarice". Esto se logrará a través de los medios masivos de comunicación y de los mismos promotores sociales, dentro del proceso de organización. Un esfuerzo particular está dirigido a la población indígena del país, a través de programas bilingües en el campo de la educación tanto escolar como extraescolar.

NOTAS

- (1) Junta Militar de Gobierno, Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (copia mimeografiada), Guatemala, abril 1982, p.3.
- (2) Proyecto Nacional, Lineamientos Generales, parte I, Guatemala julio de 1985, p.5.
- (3) Ibid., pp 20-21.
- (4) Secretaria General del Consejo Nacional de Planificacin Econmica (SEGPLAN), Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991, Orientacin Poltica, Resumen, s. f. (c 1986)
- (5) Proyecto Nacional, op. cit., pp 20-21
- (6) SEGEPLAN, op. cit.. p. 21
- (7) Ibid., p.58-60.
- (8) Presidencia de la Repblica, Memorndum a: todos los guatemaltecos, de: presidente de la repblica, asunto: reorganizacin nacional, 19 de marzo de 1987, p. 37. Se har referencia al mismo como Programa de Reorganizacin Nacional (PRN) Memo I.
- (9) Ibid.
- (10) SEGEPLAN, op. cit., pp 36-38.
- (11) SEGEPLAN, op. cit., pp 39-46.
- (12) Ibid, pp. 39-63.
- (13) Ibid., p. 40.
- (14) Ibid., pp 50-51.
- (15) Ibid., pp 55-57.
- (16) Ibid., pp. 58-61.
- (17) Ibid., pp. 62-63.
- (18) Diario de Centro Amrica, Proyeccin Social del Presupuesto, Guatemala 8 de diciembre de 1986, p.7.
- (19) Gobierno de Guatemala, Programa de Reordenamiento Econmico y Social de Corto Plazo, Guatemala, marzo de 1986.
- (20) Ibid.
- (21) Inforpress Centroamericana, Guatemala 1986: El Ao de las Promesas, Guatemala: Inforpress Centroamericana, 1986.
- (22) Banco de Guatemala, Evaluacin..., op. cit.
- (23) Ver: Inforpress Centroamericana Nos. 635, 636, 637 y 641 de abril a mayo de 1985.
- (24) Proyecto Nacional, op. cit. p. 23.
- (25) Comit Coordinador de Asociaciones Agrcolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Observaciones y Recomendaciones del Sector Privado al Programa de Reordenamiento Econmico y Social del Gobierno de la Repblica, Guatemala, abril 1986, p. 33.
- (26) Presidencia de la Repblica. PRN. op. cit. p. 11.
- (27) Ibid. p. 26.
- (28) Ibid. p. 31.
- (29) En 1986, el gobierno promovi la "feria del agricultor", una modalidad de mercado no permanente a aire libre, para que los productores de granos y legumbres

podrían venderle directamente a la población, a precios más bajos. Aunque después de varios problemas se han regularizado en la capital, estas ferias no se generalizaron en el interior del país.

(30) *Ibid.*, p 34

(31) *Diario de Centro América* op cit . p 6

(32) Entrevista con funcionario de un Vice-ministerio del Ministerio de Finanzas Públicas que solicitó no ser identificado, 31 de julio de 1987.

(33) Presidencia de la República, PRN, pp. 36-40.

(34) *Ibid.*, pp. 42-43.

(35) Para un análisis de la "política de neutralidad activa" ver Fernando González Davison, "El Proceso de la Neutralidad Guatemalteca, 1982-1987", en *Política y Sociedad*, No. 20, enero-junio 1987, pp. 33-116.

(36) Consejo Empresarial con la participación del alto mando del ejército, Guatemala 12 de agosto de 1987.

(37) Originalmente, el Memo II se había anunciado para el 1 de mayo del mismo año como "un regalo para los trabajadores", en su día. Pero ya no se dio a conocer porque en esos días hubo un paro laboral en el sector público, que fue el más grande de los últimos años.

(38) Presidencia de la República, Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988, Guatemala, 22 de julio de 1987.

(39) Entrevista con alto funcionario del Ministerio de Agricultura, 20 de julio de 1987.

(40) Dirección General de Estadística, III Censo Nacional Agropecuario, abril, 1979.

(41) Presidencia de la República, Programación..., op. cit. p.39.

(42) Véase Capítulo VI para mayores detalles.

(42) Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto General de Ingresos y Egresos del listado, 1987, Guatemala, p.M-III 180.

(44) Presidencia de la República, borrador de Programación de la Reorganización Nacional, Guatemala 1 de mayo de 1987, p. 17.

(45) Presidencia de la República, Programación..., op. cit. p.44.

(46) *Inforpress* Centroamericana, Informe Especial "La Ayuda Alimentaria a Guatemala", No. 744, 25 de junio de 1987.

(47) *Diario El Gráfico*, 19 de enero de 1987.

(48) *Inforpress* Centroamericana No. 714, 28 de agosto de 1986, p.3.

(49) CACIF, Observaciones y Recomendaciones..., op. cit. p.32.

(50) Entrevista con médico del Hospital General San Juan de Dios que solicitó no ser identificado, 24 de julio de 1987.

(51) Presidencia de la República, Programación..., op. cit. p.62.

(52) *Ibid.*, pp. 65-66.