

IV. LA PARTICIPACION INSTITUCIONAL EN LA FORMULACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO

En principio, la política de desarrollo se formula con el concurso de todos los sectores de la administración pública, encargándose la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica de coordinar las acciones. Ahora bien, en esta sección se condensan la participación de aquellos sectores que, por diversas razones, ejercen una influencia especial tanto en la formulación como en la priorización y puesta en marcha de las políticas. Se han considerado cuatro:

- a) El Ejército, por su papel hegemónico en la dinámica política, militar y socio-económica en el pasado reciente del país;
- b) El gabinete económico (integrado por los ministros de Finanzas Públicas y Economía y por el presidente del Banco de Guatemala) por el papel jugado en el "reordenamiento y estabilización económica";
- c) El gabinete social, integrado por los titulares de los ministerios con programas más vinculados a la población en cuanto a servicios y bienestar (Educación, Salud Pública, y Agricultura y Alimentación), por la importancia que el gobierno le ha atribuido a su "deuda social", y
- d) El Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, considerado como "el ministerio más politizado" de la actual administración, por las nuevas modalidades político-ideológicas del gobierno demócrata cristiano en su estrategia de desarrollo.

La mayor parte de la información correspondiente al tema de la participación institucional en la formulación de la política de desarrollo, se obtuvo de las entrevistas realizadas a funcionarios de gobierno en los meses de mayo a junio de 1987, y de documentos oficiales y periodísticos recopilados.

A. El ejército

"Ahora entendemos que podemos ganar más con acción cívica que con guerra. Esto representa un cambio muy profundo en la mentalidad militarista, en el ejército guatemalteco; y en eso somos originales, no estamos copiando modelos...hemos hecho todo eso por cuenta propia sin consejo extranjero. La DC está siguiendo nuestros pasos. Hasta René Len Schlotter (ministro de Desarrollo Urbano y Rural) nos pide promotores sociales...Estamos en un período de transición, de cambio, ahora hacemos el trabajo cívico, pero con el fin de entregarlo a los civiles. Un ejemplo son los Consejos de Desarrollo que están basados en las Coordinadoras Interinstitucionales"(1).

Con frecuencia C desde 1986 C en los discursos y entrevistas públicas, oficiales

de alto y mediano rango destacan el papel histórico que el ejército ha jugado para darle paso a la actual apertura política. El hecho de que ahora el ejército haya dado luz verde al "liderazgo civil" puede explicarse, en parte, por el agotamiento que como institución experimentó en los años pasados.

A finales del decenio de los años setenta y principios de los ochenta se va ahondando en Guatemala la crisis económica y social y la polarización política y militar; al mismo tiempo, en países como Nicaragua y El Salvador se registra un auge de los movimientos armados de oposición. En este contexto, como parte de una estrategia de defensa del sistema imperante, el ejército en Guatemala toma progresivamente la dirección del Estado.

Durante 15 años ininterrumpidos (de 1970 a 1985), hubo un militar presidiendo los gobiernos en Guatemala. Y esa situación amplió las posibilidades de expansión y consolidación del ejército tanto en la administración pública como en el involucramiento de sus oficiales en la esfera de la inversión.

Al final de esos tres lustros la confrontación armada entre ejército y guerrilla se tornó candente. Por la intensidad que fue adquiriendo la guerra, desde el gobierno de Romeo Lucas se fue preparando la infraestructura para garantizar en mejor forma el control de la población. Las Patrullas de Autodefensa Civil, por ejemplo, empezaron a promoverse en 1981 en el Triángulo Ixil (Nebaj, Chajul y Cotzamal al norte de El Quiché), teniendo iniciativa en esto el general Benedicto Lucas, entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército.

En los gobiernos de facto (1982-1985) se dio continuidad a estas iniciativas y se impulsaron otras. En ese contexto es que se organizan los planes de "Fusiles y Frijoles", "Tortilla, Techo y Trabajo" y "Pala y Piocha"; se impulsan con mayor intensidad programas como el de "Alimentos por Trabajo"; se construyen los Polos de Desarrollo; se establecen las Coordinadoras Interinstitucionales (presididas por el comandante local), y se colocan bases y destacamentos militares en toda la república. Las regiones son priorizadas de acuerdo a su situación político-militar.

En el lapso mencionado se dieron a conocer como mínimo dos planes que reflejaron el carácter de la confrontación: en tiempo de Ros Montt, el Plan de Acción en Áreas de Conflicto (PAAC), y en tiempo de Mejía Victores, el Plan de Acción de Máxima Prioridad. Este último se funda jurídicamente en el Decreto-Ley No. 65-84 donde quedan cristalizados los Polos de Desarrollo. Unos meses antes, en octubre de 1983, se había emitido el Decreto-Ley 772-83 que dio nacimiento a las Coordinadoras Interinstitucionales desde su nivel nacional hasta el local; en 1984 se emite su Ley Orgánica (Decreto-Ley 11-84)(2).

El conjunto de medidas del ejército se oficializó bajo la modalidad de leyes, que en el fondo conformaron un plan de desarrollo donde prevalecieron los criterios de seguridad. Ese plan, que también contemplaba la regionalización y descentralización

administrativa, fue calificado por el ejército como "desarrollista", dejando claramente expresado su objetivo estratégico: el control del territorio nacional(3).

Debe recordarse que de 1980 a inicios de 1982, la actividad guerrillera se extendió a 16 de los 22 departamentos. El costo social de su combate fue elevadísimo. Durante el régimen de Ros Montt hubo más de 150 condenas internacionales por violación a los derechos humanos y, según esas denuncias, en los 16 meses que duró ese gobierno el número total de víctimas por ejecuciones arbitrarias fluctuó entre 7,000 y 15,000 personas. Se dijo también que en los primeros seis meses de Ros Montt hubo un mínimo de 6,000 ejecuciones masivas extra-legales en 155 comunidades del interior(4).

La libertad con que se movió el ejército en el último lustro C acentuada entre 1982 y 1985 C le permitió sentar el fundamento institucional necesario, así como afinar los presupuestos ideológicos por donde habrán de caminar las futuras políticas de desarrollo. Han sido varias las situaciones que han hecho posible que en el presente la institución armada tenga garantizada su participación en las principales políticas del Estado:

* Por mucho que haya quedado corto en el desempeño de las actividades administrativas, el ejército llevó a cabo su campaña de pacificar al país. Esto alejó los temores de la empresa privada que, frente a un probable éxito de las fuerzas insurgentes, vea seriamente amenazados sus intereses; como resultado de la pacificación, el ejército ganó una posición de autoridad ante ellos. Fue una demostración de su capacidad para defender el status quo.

"En algún momento histórico para Guatemala, la institución armada ha tenido que apartarse de su función natural, cuando ésta ha sido la única alternativa para evitar que el vacío de poder provoque la anarquía, el desorden o la rebelión. De esta manera ha jugado un papel decisivo en el desarrollo político y económico del país. Estas circunstancias nos han exigido un análisis objetivo para que la institución haga lo mejor dentro de sus posibilidades para preservar el orden, el Estado guatemalteco y su pueblo"(5).

* La experiencia militar contrainsurgente y la adquirida en el terreno político, hizo del ejército una institución capaz de formular un proyecto suficientemente acabado que le abriera cabida a un gobierno civil. Si algo hay que proclama el ejército en la presente apertura, es haber proporcionado la estabilidad política necesaria para encaminarse a una estabilidad económica.

* "Una fase previa antes de instaurar el gobierno electo...fue la pacificación del país, y antes de ésta se hizo el análisis de la situación del país. Este análisis profundo en el que estamos involucrados desde el período mayo-julio de 1982, permitió analizar y profundizar objetivamente la situación del país para trazar las estrategias que nos sacaran del problema. El análisis y la pacificación nos han dado ya un pleno proyecto democrático"(6).

* Partiendo de que la seguridad nacional "es una condición social de paz integral,

protección de la colectividad nacional con todos los males que le afectan" al país, el ejército que se considera el mejor garante de esas condiciones está dispuesto a mantenerla. Y ello implica que se mantiene vigilante ante todo aquello que pueda crear desequilibrios y ponga en peligro su proyecto de democracia. La actual apertura civilista o gobierno de transición, ciertamente está inserto en ese proyecto.

"...Dentro de este proceso educativo reconocemos la diferencia de nociones que existe dentro del Estado guatemalteco, y sin llegar a una xenofobia, debemos estar siempre alertas a nuestros vecinos y a las presiones dominantes en el mundo para defender lo nuestro. Hoy en día nosotros como ejército, buscamos la estabilidad y la otra rama del gobierno, el bienestar"(7).

En una crítica al gobierno civil, por parte de un sector del ejército, se dijo: "Instaurado el gobierno...hasta la fecha no se ha puesto en práctica ninguna de las propuestas contenidas en las plataformas políticas que se proclamaron como parte de la campaña"(8).

* Previo al relevo de los militares por los civiles, se había previsto la modernización de la organización institucional construida por los primeros. La presente organización y los elementos básicos del desarrollo, no dejan de ser entonces análogos de los anteriores. Es en los postulados de desarrollo perfilados en el período 1982-1985 que se encuentran los "elementos básicos" de desarrollo que la DCG plasma en su Proyecto Nacional de 1985.

Gobierno del general Oscar Mejía Victores	-	Gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo
Desarrollo integral	-	Desarrollo integral
Regionalización	-	Regionalización
Descentralización	-	Descentralización
Polos de Desarrollo	-	Consejos de Desarrollo
Estímulo a las empresas	-	Multiplicación de micro comunitarias Agroindustriales y pequeñas empresas
Titulación de tierras	-	Multiplicación de mercados

En este contexto, en los primeros 18 meses de gobierno los demócratas cristianos continúan los esfuerzos por poner en ejecución e implementar programas e instancias recomendadas por sus antecesores. Así, las Coordinadoras Interinstitucionales pasan a ser los Consejos de Desarrollo, en cuanto su ley sea aprobada; las Patrullas de Autodefensa Civil son ahora conocidas como Comités de Voluntarios de Defensa Civil; los Polos de Desarrollo antes bajo control militar, pasan a la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural.

Por otra parte, el pensamiento sobre la estrategia de desarrollo se ha modificado desde sus planteamientos iniciales de 1982. En meses pasados, el ministro de la Defensa admitió que se había descartado el uso de los conceptos seguridad y desarrollo

para ser sustituidos por otros ms realistas: "estabilidad y bienestar". El argumento se basa en el reconocimiento de que "estamos en un estado tan primitivo del subdesarrollo, que no somos, como se nos califica amablemente, un pas en vas de desarrollo. En base a esa conclusin, descartamos usar el concepto de seguridad y desarrollo y optamos quedarnos en la escala anterior de estabilidad y bienestar". Si logramos estas metas, despus podremos alcanzar el nivel siguiente de seguridad y desarrollo. Y este concepto es el que forma parte de una estrategia nacional"(9).

Para enmarcar el papel del ejrcito en el Estado guatemalteco, es preciso conocer elementos del pensamiento de la defensa estratgica del hemisferio occidental que ha venido elaborando la administracin de Ronald Reagan. Elliot Abrams, el actual secretario adjunto del Departamento de Estado para Asuntos Latinoamericanos, resumi a mediados de 1986, en una conferencia dictada en el Colegio Interamericano de Defensa, la doctrina de seguridad hemisfrica estadounidense: "Reaccionar con exceso slo servir para desacreditarnos".

Al abordar el proceso de aperturas polticas Abrams dijo que "Amrica Latina cuenta finalmente con una verdadera oportunidad de escapar al clsico ciclo de inestable alternativa entre gobiernos civiles carentes de autoridad para gobernar y gobiernos militares carentes de legitimidad para perdurar". Y en este contexto ubic as el papel de los militares:

"Vuestra generacin deber ser una generacin de pioneros. Ustedes son hoy los custodios de las nuevas democracias...Debern triunfar en la tarea de forjar una nueva visin de la seguridad. No hay instituciones ms importantes para la proteccin de la democracia que la que ustedes representan...

"Har falta desplegar gran profesionalismo (ante los desafos). Eso, a su vez, requerir un nuevo equipamiento, mejores servicios de inteligencia, instruccin y educacin para utilizar eficazmente ambas cosas...

"Al reforzar las instituciones militares, debemos tener cuidado de no crearle nuevas amenazas al sistema democrtico...

"Las autoridades polticas tambin tienen una obligacin especial. Consiste en combatir a la subversin atacando las condiciones que brindan a los enemigos de la democracia un ambiente frtil en el cual conquistar adherentes. No debemos dejar que los comunistas sean los nicos que se aproximen a los campesinos pobres con un mensaje de preocupacin y respeto...

"Es este un momento histrico, un momento que reclama nuevos roles, basados en una nueva vocacin democrtica...

"Hace 25 aos, cuando se lanz la Alianza para el Progreso, todo el hemisferio pareci descubrir que no podra haber seguridad a largo plazo sin desarrollo econmico.

Hoy aprendemos una lección nueva: además del nexo entre la seguridad y el desarrollo, hay un segundo nexo, este (es) entre la seguridad y la democracia"(10).

B. La administración civil

Conformada por las diversas instancias del sector estatal, los representantes máximos de cada una de ellas tienen, titularmente, el compromiso de contribuir a la formulación de las políticas. El órgano encargado de dar los lineamientos de la política de desarrollo, debería ser el Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE). En este órgano están representados los 14 ministerios que integran el Ejecutivo, y las principales instituciones que sin ser ministerios, canalizan sus proyectos, programas y solicitudes de presupuesto a través del ministerio correspondiente. Así, el Instituto de Transformación Agraria (INTA), se hace escuchar a través del Ministerio de Agricultura; la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), a través del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas; el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) a través del Ministerio de Educación, etc.

Con el actual gobierno civil se crearon tres nuevos ministerios: el de Desarrollo Urbano y Rural (MDUR), el de Asuntos Específicos y el de Cultura y Deportes. Estas nuevas dependencias fueron objeto de bastante crítica, particularmente de los sectores de oposición, quienes argumentaron que se estaba incrementando la burocracia estatal y que se trataba de decisiones contrarias a una política de austeridad en el gasto público.

De esos tres nuevos ministerios, el de Asuntos Específicos no tuvo ministro sino hasta principios de 1987; el de Cultura y Deportes, ha sido bastante criticado por sus programas poco eficientes en el primer año; pero sin duda el más controversial ha sido el de Desarrollo Urbano y Rural. Por un lado, habiendo sido calificado como "el Ministerio que tiene la connotación filosófica-doctrinaria más fuerte"(11) la oposición que al tener bajo su responsabilidad la promoción y organización de los Consejos de Desarrollo, esa ventaja sea aprovechada políticamente en función partidaria; por otro lado, ha recibido fuertes críticas por su poca eficacia en lo que respecta a su participación efectiva en la política de desarrollo. Un funcionario del MDUR entrevistado, admitió que en la estructuración y organización del Ministerio "se fue la mayor parte del tiempo" en 1986(12).

En base a la información colectada en las entrevistas con funcionarios del sector público se pudo establecer las siguientes situaciones:

- * Que existe una predominancia del gabinete económico en la formulación de la política de desarrollo frente a los ministerios cuya labor estará vinculada al campo social.
- * Que existe un vacío de dirección particularmente en los niveles intermedios, lo que ha creado desorden: "Todos creen que pueden mandar". Esta situación ha hecho recordar "el orden y la disciplina de los militares"(13).

* Que la ausencia de una direccin slida y centralizada ha estimulado "una lucha por ganar y asegurar espacios", que ha resultado en la descoordinacin entre instituciones y duplicacin de recursos y esfuerzos(14).

* Que se requiere consenso, tanto en la administracin pblica y en otros sectores, como la empresa privada, en cuanto a la concepcin del desarrollo y claridad de los mtodos para llevarlo a cabo: "No hay un concepto claro de desarrollo; y si no hay, tenemos que ver cul es nuestra percepcin de desarrollo...es una necesidad fundamental tener claro qu se entiende por desarrollo"(15).

1. El gabinete econmico

Formado por los titulares de los ministerios de Finanzas y Economa y del Banco de Guatemala (que es una entidad autnoma), el gabinete econmico ha sido reconocido como el de mayor influencia en la formulacin de la poltica de desarrollo del pas: "Finanzas y el Banco de Guatemala son los sectores del poder", dijo un funcionario(16).

Ahora bien, a esa situacin han contribuido otros hechos. La Secretara General del Consejo Nacional de Planificacin Econmica (SEGEPLAN) ha perdido progresivamente en los ltimos aos su capacidad para ponerse al frente. La SEGEPLAN es considerada como un organismo dbil que slo a travs del Ministerio de Economa Ccon escasa influencia en el gabinete econmicoC ha logrado canalizar sus iniciativas.

Las razones de dicha debilidad estriban en dos hechos: "prdida de credibilidad", por haber estado muy supeditada polticamente a los regmenes militares, que va asociado a la falta de una direccin con capacidad de coordinacin y ejecucin; en segundo lugar, que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) elaborado para el quinquenio 1987-1991 no fue el resultado de una discusin a fondo "en el seno mismo del Consejo Nacional de Planificacin" Aunque de manera poco explicitada, hubo comentarios de funcionarios que sugieran que en el Plan de Desarrollo hubo ingerencia de "tcnicos extranjeros"(17).

Por otro lado, en una de las entrevistas se afirm que el PND se dio a conocer con rezago: "Empez a elaborarse como unos tres o cuatro meses despus de que el gobierno (civil) lleg." Ante esa realidad, seal un funcionario, "cada ministro, como director de un centro, gener sus propias polticas y cada quien est trabajando lo suyo"(18) A esto se agrega la situacin de que "hasta este momento, los ministros han estado trabajando para el presidente, los directores para los ministros, y los trabajadores para los directores...hay una especie de activismo y no se piensa (con una visin) a ms largo plazo o en tareas de mayor envergadura"(19).

En sntesis, puede inferirse que la ausencia de un oportuno plan de desarrollo, tcnicamente comprensible y que haya recogido los criterios sectoriales, ha

contribuido a que el organismo llamado a formular la política de desarrollo haya perdido espacio en el terreno de las decisiones. La falta de coordinación intersectorial con la SEGEPLAN se encuentra también dentro de esta esfera. Por otro lado, se logró detectar la carencia de un equipo dotado de recursos suficientes, lo que abona a la inoperancia de la SEGEPLAN: "Mientras que la Secretaría tiene 78 técnicos, por decir algo, los otros cuentan hasta con 150 (Finanzas); el Banco (de Guatemala) tiene también un equipo grande... Lo que SEGEPLAN haría en nueve meses, ellos (Finanzas y el Banco) lo hacen en semanas"(20).

Pero lo anterior representa sólo un preámbulo que facilita la comprensión de la preeminencia de sectores, como Finanzas y el Banco de Guatemala, en la política económica y de desarrollo. Hay otros tres factores que contribuyen a ello:

a) En el plano administrativo, el papel tradicional que ambas instituciones han jugado en lo que corresponde a política económica. El Ministerio de Finanzas, por ejemplo, es quien concentra todos los recursos financieros Cinternos y externos y por lo tanto es quien aprueba y hace los desembolsos de las distintas partidas de los ministerios. Es Finanzas, además, quien presenta el proyecto del Presupuesto General de la Nación al Congreso para su aprobación, lo que le da espacio a establecer los márgenes de gastos y, consecuentemente, a tener ingerencia en establecer los rubros prioritarios. Un funcionario del Ministerio de Agricultura, al referirse a las limitaciones para ejecutar la política agraria, también menciona que "hay problemas para que (el Ministerio de) Finanzas autorice el financiamiento, a pesar de que hay altas posibilidades de obtener financiamiento exterior"(21). Estas funciones se las atribuye dicho ministerio, independientemente de que el CNP haga sus propias recomendaciones y solicitudes. Finanzas con frecuencia es considerado como "el superministerio"

b) En el plano de la coyuntura: al entrar el gobierno con la emergente prioridad de aplicar un plan de estabilización económica, dirigido en primer lugar a "los sectores productivos" (empresa privada), que en los regímenes militares no había podido ser implementado, el papel del Ministerio de Finanzas y el Banco de Guatemala se perfilaron como de primer orden. El PRES sacrificó durante 1986 varios de sus objetivos en el área social al liberar los precios de los artículos de consumo diario, provocar un aumento sin precedentes en rubros como medicinas y haber abandonado la inversión en programas sociales; ello fue, en buena medida, posibilitado por la ausencia de un movimiento popular suficientemente organizado y coordinado. Pero al margen de los costos sociales del PRES, Finanzas y el Banco de Guatemala se destacaron en lo que respecta a "estabilidad económica".

c) En un plano más específico, quienes presiden ambas carteras sobresalen por contar no sólo con una visión técnica y política, sino también con una visión de la empresa privada. El ministro de Finanzas, doctor Rodolfo Paiz Andrade, por ejemplo, proviene de un fuerte sector empresarial, de la familia Paiz Ayala propietaria de una de las principales cadenas de supermercados del país. Paiz es miembro de la DCG desde 1983 y es conocido como uno de los ideólogos del Proyecto Nacional 1985 y de los Memos I y II de 1987. El presidente del Banco de Guatemala, el economista Federico

Linares, proviene de la direccin de una de las financieras ms antiguas del pas (Financiera Industrial y Agrcola S.A. propiedad de la familia Castillo, una de las ms pudientes del pas).

2. El gabinete social

Aqu se encuentran principalmente los ministros de Educacin, Salud Pblica y Asistencia Social y Agricultura, Ganadera y Alimentacin, carteras que deberan ser -como dijera uno de los funcionarios que resalt su importanciaC "el corazn del Presidente". En estos sectores habran de concentrarse los recursos destinados al pago de la deuda social, y por donde habra de cristalizarse "el bienestar de la poblacin". Estos ministerios, indic uno de los entrevistados, "son los que representan ms a la poblacin y los que saben de sus necesidades. Pero el Presidente se encuentra entre dos pugnas: la del gabinete del poder y la presin de quienes constituyen el corazn"(22).

La participacin del "gabinete social" en la formulacin de la poltica de desarrollo (de acuerdo a los diversos sealamientos que se hicieron) es variable, mnima, o con frecuencia queda relegada a un segundo lugar cuando hay que darle paso a medidas vinculadas a las variables macroeconomicas. La prioridad a la Defensa y Seguridad del pas, al menos en los aos prximo pasados, y seguidamente con la aplicacin del PRES, ha sido tambin factor que ha impedido, en parte, compensar algo de la deuda social.

Los presupuestos anuales para el sector de Salud, para el periodo de 1981 a 1985, tuvieron una variacin anual que oscil entre un 5.5% a un 7.7%, en tanto que los de la Defensa y Gobernacin fluctuaron entre un 8.4% y un 19.4%, sin tomar en cuenta que muchas de las partidas de otros ministerios estaban tambin destinadas al rea de la seguridad. El deterioro de las condiciones sociales fue an mayor en zonas geogrficas del interior del pas, como las reas de conflicto. La desnutricin infantil, por ejemplo, conforme a estudios del Instituto de Nutricin para Centro Amrica y Panam (INCAP) fue estimada hasta en un 80% en aldeas ubicadas en el altiplano noroccidental, catalogada como "rea de conflicto"

En el rubro de Educacin, de acuerdo a lo indicado por un entrevistado de ese sector, un proyecto de Educacin Bilinge (que enseaba en las cuatro lenguas indgenas principales: quich, mam, cakchiquel y kekch) fue tambin significativamente afectado entre 1980 y 1984. Ese "fue un periodo de violencia poltica que afect la ejecucin del proyecto...se cerraron escuelas, algunos promotores fueron secuestrados y asesinados. En un momento se quedaron sin escuelas en el rea mam y quich, especialmente en la parte norte y se tuvieron que mover cerca de Chichicastenango, pensando que la violencia no iba a llegar all...en un tiempo se dio un desfase"(23).

En cuanto al papel que la poltica estatal jug en relacin a la promocin y apoyo a la economa campesina actual, un funcionario del Ministerio de Agricultura indic:

"El manejo de las variables macroeconómicas ha condicionado al resto de políticas. La devaluación del quetzal, dentro de la concepción neo-liberal manejada en el PRES, elevó grandemente los costos de producción en el campo. Se elevaron los costos de los insumos agrícolas: fertilizantes, insecticidas, fungicidas, en su mayoría importados. Para el agricultor de exportación esta alza se ha compensado con el aumento en sus ganancias, pero para el agricultor campesino, con una producción que incorporaba mucho de esa tecnología, y operando ya con pérdidas, sus costos se incrementaron, provocando ingresos netos negativos. Esto es el colapso de la economía campesina.

"Al agroexportador le conviene, pues si se encarecen los insumos, puede compensar la diferencia dado que los compra con dólares, mientras la mano de obra se sigue pagando en quetzales. La rentabilidad del café llega hasta un 400%... la agroexportación es una producción sin destino histórico...(mientras que) las consecuencias del desempleo y subempleo y el surgimiento de demandas sociales siguen sin poder ser satisfechas.

"Una política agraria (que conlleve reformas agresivas) choca con el manejo de la política macroeconómica y con la oposición de los terratenientes. Por ejemplo, el año pasado el precio del quintal del fertilizante llegó hasta los Q40.00, cuando puesto en puerto era de Q8.00. Con el PRES se liquidaron los subsidios y se sacaron los fertilizantes de las esencialidades. Los fertilizantes iban a entrar al puerto a Q20.00 (el quintal), lo que significaba que el precio iba a quintuplicarse a Q100.00. Entonces, el Ministerio de Agricultura decidió importar fertilizantes para rebajar su precio...as se logró bajar el precio en el mercado..."(24)

Los señalamientos del entrevistado ilustran varias situaciones. Por un lado, se evidencia cómo medidas comprendidas en un programa como el PRES impiden a una dependencia clave poder responder a lo que se denominó "colapso de la economía campesina". Este colapso viene también a enfrentar las intenciones gubernamentales de promover al pequeño productor con los efectos reales de medidas adoptadas, con las que de hecho se encierra sin salida al campesino. El funcionario percibe las ventajas y el favoritismo del PRES hacia el "terrateniente", y el conflicto que surge entre ese favoritismo y dejar postergada la atención "del desempleo y subempleo y el surgimiento de demandas sociales". Por otro lado, aunque implícitamente el funcionario saca a luz la impotencia de su dependencia de rebelarse a un programa que "choca" con una política agraria que posiblemente deseara algo distinto, y limita entonces la función de su dependencia a "convertirse en un empresario" más, que comprar fertilizantes para crear el efecto de la competencia en el mercado de la oferta y aliviarle la carga al "campesino agricultor".

En el área de "Trabajo y Previsión Social", el Ministerio del ramo cuenta con uno de los presupuestos y equipos más reducidos del Ejecutivo; escasamente tiene participación en la formulación y ejecución de lo que le correspondiera hacer en el área de

la política social del país. De acuerdo al Ejecutivo, en los meses de julio y agosto de 1986, la empresa privada efectuara incrementos salariales de un 20%, como parte de las negociaciones entre ambos sectores. Los empresarios, organizados en el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), sin embargo, ya sobre las fechas propusieron una "bonificación laboral de emergencia" en donde los aumentos les significaran a ellos que se les dedujera del impuesto sobre la renta y que no se les incrementaran los pagos de cuotas al seguro social.

En ese periodo, el Ministerio de Trabajo mostró una evidente debilidad. En el mes de octubre informó que solamente un 50% de las empresas habían realizado los aumentos salariales, lo que una vez más se asoció a la debilidad organizativa de los trabajadores. Durante los movimientos laborales ocurridos en ese año (tanto en el sector público como en el privado), la ministra, Catalina Soberanis, fue constantemente señalada de no poder articular reformas pertinentes a la legislación laboral. Desde mediados de 1986 hasta la mitad de 1987, solo 37 sindicatos habían recibido su personería jurídica y únicamente 32 pactos colectivos fueron suscritos. Aparte, en 1986 unos 40 sindicatos del sector privado intentaron, sin éxito, la autorización para obtener sus personerías jurídicas(25)

Por otro lado, el Ministerio cuenta solo con 80 inspectores de trabajo en todo el país (130 inspectores en la ciudad capital y 50 en el campo), y no suelen realizar visitas de oficio sino solamente cuando les es solicitado ya sea por los empresarios o por los trabajadores(26).

Pero la debilidad del Ministerio en la formulación de una política laboral, proviene también en este caso de la concepción que tiene sobre el papel de los distintos actores en el esquema capital-trabajo.

De acuerdo a un alto funcionario de este ramo(27) "nuestro proyecto principal es impulsar la libertad sindical", dentro del proceso de "participación" C que promueve el gobierno y la DCG. Agregó, sin embargo, que el Ministerio no cuenta con un programa específico al respecto ya que se parte de que "ese es el trabajo de los trabajadores: impulsar el sindicalismo"; asimismo, indicó que el Ministerio no tiene programas de capacitación para la formación de sindicatos porque ello es contrario al proceso de "concertación" C que también impulsa el gobierno.

Interpretando esos señalamientos, se podrá deducir que el Ministerio se encuentra prácticamente atrapado por las mismas dinámicas gubernamentales: el de la participación popular y el de concertación con la empresa privada. El resultado es, en gran medida, la neutralización de la política laboral más allá de lo superficial que se manifiesta en el deseo de impulsar un "libre juego" de fuerzas sociales, sobre la base de que unos sectores cuentan con mucho menos ventajas y protección que otros.

Por aparte, actualmente el Ministerio está impulsando un proyecto de concertación que involucra al centro agroindustrial azucarero más grande del país C que cuenta con

una larga historia en el sindicalismo por sus intentos de unificar a los trabajadores residentes en la finca (colonos) y los temporales (cuadrilleros). El proyecto consiste en la entrega de 300 lotes para viviendas a los trabajadores del ingenio. El aporte de la empresa consiste en venderle a los trabajadores los lotes a precios ms bajos que lo normal, en tanto que el costo de los lotes se deducirn del fondo de los pasivos laborales de los trabajadores (i.e. de sus indemnizaciones). Para el gobierno este caso es considerado como el primer proyecto de cooperacin tripartito (gobierno, empresa y trabajadores) y es presentado como un ejemplo a exponerse(28)

El anterior es un caso que el gobierno destacara como ejemplo de "concertacin". por el consenso logrado. Ilustra a la vez la concepcin del gobierno sobre la concertacin basada en la negociacin a la manera "que todos salgan ganando", desde el punto de vista que las ventajas para unos aumentan y las desventajas para otros no se modifican.

3. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural y otras instituciones

Inaugurado con el gobierno de la DCG. y creado bajo el Decreto-Ley 25-86 (Decreto 93 del Congreso de la Repblica) en el rgimen del general Meja Vctores, el MDUR est a cargo del abogado Ren de Len Schlotter, uno de los militantes con mayor trayectoria dentro del partido Fundador del mismo, fue secretario general de la DCG, precandidato presidencial en varas oportunidades y diputado al Congreso de la Repblica; tuvo tambin la presidencia de la Unin Mundial Demcrata Cristiana.

La participacin del MDUR debera ser de un peso particular en la formulacin de la poltica de desarrollo, ya que entre sus atribuciones principales estn:

- a) "Identificar, jerarquizar y consolidar a travs de los consejos de desarrollo urbano y rural locales, municipales, departamentales, regionales y nacionales los requerimientos y necesidades de las comunidades para que conjuntamente con el sistema nacional de planificacin, se definan los programas y proyectos de desarrollo que satisfagan las demandas de la poblacin para alcanzar los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo".
- b) "Promover y coordinar la obtencin de recursos tcnicos y financieros, incluida la cooperacin alimenticia y de otra naturaleza, para programas y proyectos de desarrollo".
- c) "Dirigir la administracin dentro de los criterios fijados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, del Fondo Nacional de Desarrollo, constituido por el aporte financiero del gobierno central a los Consejos de Desarrollo; por el fondo de garanta para organizaciones no lucrativas del sector privado, y por el presupuesto para obras de infraestructura municipal(29).

Obviamente, en 1986 el MDUR tuvo una participacin limitada, en parte porque utiliz el tiempo en organizarse. La perspectiva para una mayor operatividad en la

política de desarrollo "llevar un tiempo (largo) porque es un ministerio nuevo", dijo un cuadro demócrata cristiano que trabaja en un programa para el MDUR(30). Aparte del tiempo natural que toda "nueva" entidad se lleva en organización, existen otros factores que dificultan por ahora una participación más a fondo.

En base a los comentarios vertidos durante las entrevistas se han identificado, preliminarmente, las siguientes situaciones que obstaculizan esa participación:

- * Su ubicación como un ministerio altamente ideologizado
- * Su tendencia predominante a trabajar en el aspecto organizativo, más que en áreas técnicas específicas
- * La existencia de otras entidades haciendo tareas iguales o similares, sumado a la falta de coordinación entre ellas.
- * Su rezago en la dinámica organizativa y la carencia de un personal más capacitado.

La función del MDUR conforme a la Constitución Política, y como lo confirmara uno de los entrevistados, es "organizar a la población para que participe en la política de desarrollo del gobierno, que es una; y se van a tomar medidas para que todos entren en esa política...se van a tomar medidas..."(31) Al MDUR también se le ha atribuido la responsabilidad principal de promover los Consejos de Desarrollo, sobre todo a nivel municipal y local, a través de la capacitación de promotores sociales. La tarea de impulsar la "organización del pueblo", sin embargo, sumado al hecho de que constituye el ministerio más politizado que responde a una "filosofía-doctrinaria...que es la Doctrina Social Cristiana"(32), ha creado fuertes temores dentro de la oposición política y sectores de la empresa privada.

El temor de esos sectores es que la población se estará organizando bajo la influencia y alrededor del partido en el gobierno, lo que podrá incidir significativamente en los próximos procesos electorales municipales Cde 1988C y presidenciales Cde 1990. Aquellos que ven más allá de los intereses partidarios temen que la ampliación de las posibilidades de organización popular podrá escapar del control institucional y desembocar en un movimiento organizado que rebasa límites deseados, poniendo en franco peligro intereses de distinto tipo. El gobierno, por su parte, ha asumido la tarea de impulsar los consejos bajo un tipo de organización que le garantice evitar posibles desbordamientos políticos y sociales (ver Capítulo VI).

Luego, la tendencia principal a trabajar en organización, ha sido criticada por funcionarios de otras instituciones. Los argumentos apuntan a que la organización, en sí, es buena; sin embargo, algunos funcionarios externaron que "lo que hace (el MDUR) es trabajar con política...", sugiriendo que su atención se centra más en el "discurso" que en la parte de capacitación técnica.

Aunque la capacitación técnica en áreas específicas corresponde a los sectores respectivos (Salud, Agricultura, Educación), se detecta cierto malestar en el sentido de que el MDUR estará haciendo lo que ya otros hacen, al mismo tiempo que imparte

capacitacin tcnica: "El problema que hay es que existe mucha rivalidad. El Ministerio de Desarrollo fue creado para Ren de Len y est haciendo lo que ya otros hacan. En realidad, trata de hacer pero no lo hace. Organizaciones que trabajan con nosotros (en una institucin tambn estatal) no quieren saber nada del Ministerio de Desarrollo. Aqu se les ha respetado..."(33)

La tarea organizativa del MDUR en relacin a otras instituciones que tambn trabajan en organizacin de comunidades, tampoco fue bien vista. El espacio que puede haber venido abriendo el MDUR ha sido interpretado como una forma de ir desplazando a las otras instituciones, adems que contribuye a la descoordinacin y duplicacin de esfuerzos. Instituciones como el Comit de Reconstruccin Nacional (CRN), que hasta mediados de 1987 estuvo bajo direccin militar y que jug un papel de primer orden en la implementacin del PNSD, ha sido una de las ms afectadas.

Por muchos aos el CRN atendi, segn dijeron los entrevistados, "a las comunidades ms aisladas, donde nadie llegaba". El CRN organiz a las aldeas, parajes, etc. en comits pro-mejoramiento o comits especficos para atender las necesidades urgentes. Con la creacin del MDUR, se traslaparon las funciones y ello dio origen a la desorganizacin y duplicidad de esfuerzos. Los funcionarios coincidieron en sealar que el CRN "tiene una experiencia de once aos (en comparacin a las otras instituciones estatales que apenas empiezan) en trabajar con promotores rurales en toda la repblica. Tiene la experiencia del terremoto (de 1976, cuando se form el CRN) en reas marginales, en los municipios, etc. Es la institucin ms antigua que tiene experiencia en trabajo con las poblaciones"(34).

El surgimiento del MDUR no dej de afectar al CRN. Un funcionario que lleva varios aos de trabajar all expres:

"El CRN tiene una gran experiencia en desarrollo. Antes, esta dependencia estaba para llegar a ser lo que ahora es el Ministerio de Desarrollo. Esto fue en tiempos de Ros Montt (1982-1983), pero nos opusimos porque la operatividad nuestra es intermedia y porque ello iba a significar entrar en toda la burocracia...antes, con los gobiernos de facto, las cosas se gestionaban rpido, sin tener que pasar por un montn de trmites. Ahora, s ya estamos enrolados en toda la burocracia...por eso estamos haciendo gestiones para que nuestros trmites se resuelvan rpido. Estamos viendo, por ejemplo, que la Ley de Compras y Contrataciones nos sea exonerada...mientras estemos supeditados a esa ley, dependemos del Ministerio de Finanzas.

"Al principio con el MDUR hubo roces. Ms que todo fue de tipo poltico ya que tenamos toda una infraestructura establecida. Sin embargo, con el actual director (ingeniero Rolando Paiz Masselli) ya se ha llegado a algunos entendidos: el MDUR atender a comunidades arriba de 100 familias y el CRN a comunidades abajo de 100, que seran ms o menos de 500 personas o un poco ms"(35).

La participacin del MDUR en terrenos ya trabajados por otras instituciones,

como el CRN (que tuvo un destacado papel en el interior del país a principios de los años ochenta) no ha dejado de constituir obstáculos para la coordinación interinstitucional al dar origen a pugnas por garantizar espacios en la administración pública. Para funcionarios del CRN, el MDUR es visto como "nuestro principal rival".

Al respecto, un funcionario (que no es miembro de la DCG) señaló:

"El CRN depende de la Presidencia (de la República) directamente. Esto le da un peso más completo que a otras instituciones (involucradas en organización comunal, desarrollo, etc.) como Salud, Educación, Obras Públicas, Agricultura, Desarrollo, etc... Si todos estos ministerios tuvieran una clara conciencia de lo que necesita el país, si todos se coordinaran con el CRN, entonces, se podrá hacer bastante. Pero lo que hay son celos políticos. Con el MDUR hay pleito cerrado...(36).

Otros funcionarios reconocen que si bien "hubo roces en un principio", ahora ya se está tratando de coordinar las acciones. Dieciocho meses después de que comenzaran a salir a luz todos los problemas, se acordó un primer paso de coordinación: que en tanto el CRN está trabajando en los programas "de corto y mediano plazo, el MDUR se encargará de aquellos de mediano y largo plazo".

El MDUR también ha trasladado sus funciones con instancias propiamente militares como la S-5. De acuerdo a la información recolectada directamente, esa sección del ejército conocida como Unidad de Asuntos Civiles, tiene su propia escuela de Promoción Social; incluso antes de que surgiera el MDUR, los promotores de la S-5 ya tenían por lo menos de dos a tres años de estar trabajando en el área rural en organización comunal. Pero ellos Cándido uno de los entrevistados dijo: "tienen su propia filosofía de desarrollo"(37) otro dijo: "la S-5 tiene la característica de ser autoritaria y no (está) para el desarrollo de la gente..."(38).

Las diferencias entre estos organismos deben ubicarse como parte de la dinámica interinstitucional de la administración pública, pero de no superarse no sólo afectará la coordinación de las políticas sino la ejecución del proyecto desarrollista en su conjunto. No obstante que existe una convergencia de intereses generales, como en la tarea de organizar a la población para institucionalizar su participación.

Aunque el MDUR y otras entidades estatales consideran que la S-5 (o el Ministerio de la Defensa) "no tienen el contenido filosófico que nosotros (los del MDUR) sustentamos", al mismo tiempo señalan que "no somos tampoco incompatibles... ahora nos vemos en una convergencia circunstancial. Ellos (la S-5) tienen sus propias estrategias, ahora estamos tratando de coordinar acciones... no se puede ignorarlos..."(39).

Al respecto, se confirmó que el MDUR arribó a acuerdos en 1987 con el Ministerio de la Defensa y el ejército para delimitar su acción con la S-5. Esta, que ya trabaja en coordinación con el CRN, atenderá a aquellos lugares donde el MDUR no pueda desplazarse por ser "áreas delicadas (política y militarmente)", o bien por problemas de

"inaccesibilidad (montaas)"(40). Esa demarcacin de terrenos fue tambien sealada cuando se admiti que el ejrcito "contina siendo la autoridad en regiones de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Petn, Alta Verapaz, Solol, Chimaltenango, y norte de El Quich"(41).

El presupuesto del MDUR en 1986 ascendi a Q8.0 millones y fue incrementado en 1987 a Q12.7 millones. A primera vista es un presupuesto pequeno para las tareas que tendra a su cargo. Sin embargo, el Ministerio trabaja apoyado en una red de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la cual se quiere ampliar significativamente. Para la capacitacin de promotores sociales, por ejemplo, hubo una licitacin pblica en 1986 que fue ganada por una entidad privada u ONG, conocida como ADEC, bajo la direccin de miembros de la DCG. Su contratacin nominal fue por un monto de Q3.0 millones, y su tarea consiste en preparar los cursos que estn encaminados a la organizacin de los Consejos de Desarrollo. El 20 de julio de 1987, el MDUR contrat nuevamente a la ADEC para promover la organizacin social de las comunidades rurales; el monto del contrato ascendi esta vez a Q2.4 millones, para 1987.

La razn de este "nuevo mtodo de trabajo" es que de esa manera se promover el desarrollo de entidades privadas (ONGs), evitando as la burocratizacin de la administracin pblica. La ONG contratada tendr que administrar los recursos asignados por el MDUR, y ste supervisar el trabajo. En el MDUR se considera que las ONGs tendrn una funcin importante en el desarrollo del pas, que permitir al mismo tiempo aplicar "el principio de subsidiariedad", porque "no queremos fortalecer al Estado sino a (las) personas, grupos y entes colectivos privados, como por ejemplo las ONGs"(42).

Con todo Cy a manera de punto finalC las instituciones involucradas en organizacin y desarrollo no han resuelto todava los problemas de coordinacin, aunque han avanzado en el terreno de la demarcacin de reas geogrficas de trabajo. Se ha producido una disputa de espacios entre el MDUR, el CRN y la S-5, pero existe una convergencia de intereses alrededor de la organizacin de la poblacin.

NOTAS

- (1) Entrevista con el coronel Mario Enrique Morales, Director de la S-5 del Ejrcito de Guatemala, 26 de mayo de 1987.
- (2) Ejrcito de Guatemala, Polos de Desarrollo, Guatemala Editorial del Ejrcito, febrero de 1985, pp 9-19.
- (3) Cf. Ejrcito de Guatemala, Polos...op. cit.
- (4) Inforpress Centroamericana, Centro Amrica 83, diciembre de 1983.
- (5) Leccin Inaugural de la X Promocin del curso de Comando y Estado Mayor, general Hctor Gramajo, ministro de la Defensa Nacional, 30 de abril de 1987.
- (6) Entrevista al ministro de la Defensa, general Hctor Gramajo, en Suplemento Domingo, Prensa Libre, 17 de mayo de 1987.

- (7) Ibid.
- (8) Anlisis de las causales que hacen inoperante la estrategia integral del gobierno, s/a, diciembre de 1986.
- (9) Entrevista al ministro de la Defensa, general Hctor Gramajo, en Suplemento Domingo op. cit.
- (10) Boletn USIS, Extractos del discurso de Elliot Abrams en la ceremonia de graduacin de 54 oficiales latinoamericanos en el Consejo Centroamericano de la Defensa (CID) el 13 de junio de 1986, 23 de junio de 1986.
- (11) Entrevista con el director de Organizacin Social del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (MDUR). 17 de junio de 1987.
- (12) Entrevista con el director del Depto. de Formacin y Capacitacin de la Asociacin para el Desarrollo Comunitario -ADEC-, una Organizacin No Gubernamental contratada por el MDUR; 4 de junio de 1987.
- (13) Entrevistas con funcionarios de la Vicepresidencia de la Repblica y con un profesional consultor en el Consejo Nacional de Planificacin, junio de 1987.
- (14) Ibid.
- (15) Conferencia y discusin sobre la descentralizacin realizado en la Vicepresidencia de la Repblica el 2 de junio de 1987.
- (16) Entrevista a un profesional consultor en el Consejo Nacional de Planificacin que solicit no ser identificado; 3 de junio de 1987.
- (17) Ibid.
- (18) Entrevista a funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la Repblica, 3 de junio de 1987.
- (19) Entrevista a profesional consultor en el Consejo Nacional de Planificacin Econmica (CNP). que solicit no ser identificado, 3 de junio de 1987.
- (20) Ibid.
- (21) Entrevista con funcionario de la Unidad Sectorial de Planificacin Agrcola y de Alimentacin -USPADA- del Ministerio de Agricultura. 29 de mayo de 1987.
- (22) Ibid.
- (23) Entrevista con el Director del Programa Nacional de Educacin Bilinge -PRONEBI- 4 de junio de 1987.
- (24) Entrevista con funcionario de la USPADA, 29 de mayo de 1987.
- (25) Entrevista con Ral Chicas Hernndez, Vice-ministro de Trabajo, 28 de mayo de 1987.
- (26) Ibid.
- (27) Ibid.
- (28) Ministerio de Trabajo y Previsin Social. Carta laboral (rgano de informacin de esa dependencia), abril-mayo No. 11, 1987, p.2.
- (29) Ministerio de Finanzas Pblicas. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 1987, 26 de noviembre de 1986, pp P-II-17.
- (30) Entrevista con el director del Departamento de Formacin y Capacitacin de la Asociacin para el Desarrollo Comunitario CADEC C,4 de junio de 1987.
- (31) Ibid.
- (32) Entrevista con el director del Departamento de Organizacin Social del MDUR. 16 de junio de 1987.

- (33) Entrevista con funcionario de direccin media del Comit de Reconstruccin Nacional (CRN) que solicit no ser identificado, 4 de junio de 1987
- (34) Entrevistas con el jefe de la Divisin de Capacitacin, un tcnico de la Divisin de Planificacin y un profesional en la Divisin de Organizaciones No Gubernamentales del CRN, junio de 1987.
- (35) Entrevista con un profesional de la Divisin de Planificacin del CRN, 15 de junio de 1987.
- (36) Entrevista con funcionario de direccin media del CRN que solicit no ser identificado, 4 de junio de 1987.
- (37) Entrevista con el jefe de la Divisin de Capacitacin del CRN, 15 de junio de 1987.
- (38) Entrevista con funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la Repblica, 2 de junio de 1987.
- (39) Entrevista con el director de Organizacin Social del MDUR, 17 de junio de 1987.
- (40) Ibid.
- (41) Entrevista con el director del Departamento de Formacin y Capacitacin de ADEC, 4 de junio de 1987.
- (42) Entrevista con el director de Organizacin Social del MDUR, 17 de junio de 1987.