

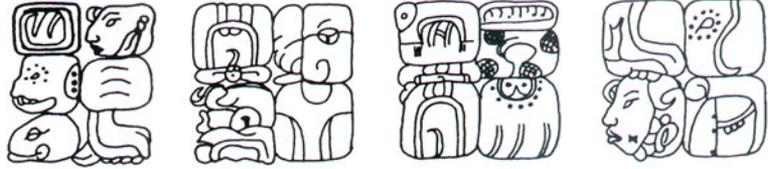
Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano

Edición 1999





Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano



Edición 1999



Auspiciado por el
Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala

Guatemala, 1999

Prólogo

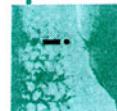
La publicación del Primer Informe de Desarrollo Humano en 1998, *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, cumplió satisfactoriamente los propósitos que animaron la realización de este trabajo. Entre los objetivos básicos que impulsaron su publicación vale la pena ahora recordar tres de ellos. En primer lugar, hubo el deseo de aportar insumos de carácter sustantivo para divulgar el conocimiento objetivo de la realidad guatemalteca entre un público no especializado. En segundo lugar, reunir un conjunto de análisis confiables que permitieran poner a disposición de instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, información responsable para el trazado de políticas, para la toma de decisiones, para apoyar en general el debate público. En tercer lugar, se buscó democratizar la información estadística, es decir, ampliar el conocimiento y el uso de la información cuantitativa y ponerla al servicio de todos. El Informe *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano* cumplió además un propósito seminal, promover el debate en lugares no académicos y servir como material de estudio entre usuarios múltiples. Nos sentimos plenamente satisfechos con esos resultados.

En esta oportunidad, se presenta a la sociedad guatemalteca el segundo Informe de esta serie con el título de *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*, tal como estaba previsto, y que tiene algunas nuevas características. En efecto, en esta ocasión, junto a los principales temas desarrollados en el Informe anterior, se ha organizado una segunda parte dedicada especialmente al tema del mundo rural. Es la búsqueda de respuestas para conocer los diversos desarrollos que afectan la vida y las circunstancias de quienes

habitan en el interior del país. No hay que olvidar que en los espacios rurales viven la mayoría de los guatemaltecos, que ahí se produce lo que después se convierte en la principal fuente de empleo y de divisas y que el conflicto armado experimentó sus momentos más sangrientos en zonas rurales. Conocer los procesos de cambio puede aproximarnos más al conocimiento de la verdadera naturaleza del desarrollo humano en este país.

Un esfuerzo Participativo. Recogiendo las valiosas experiencias que dejó la preparación del Informe anterior, en éste último se ha acentuado el estilo del trabajo participativo, que vale la pena recordar. De nuevo, el Informe se ha preparado en el marco de una metodología participativa y como un proyecto académico de naturaleza plural. El punto de partida de esta concepción del trabajo es la constitución de un Consejo Consultivo que traza las orientaciones generales del proyecto, recomienda y corrige los resultados que se van obteniendo, y aprueba el producto final. Este Consejo estuvo integrado por ocho académicos fuertemente respaldados por su producción intelectual y vinculados a las universidades nacionales, aunque lo hagan a título personal. En esta ocasión el Informe fue preparado por un conjunto de 29 consultores especializados, vale decir, profesionales guatemaltecos expertos en el tema correspondiente y conforme términos de referencia que fueron preparados, a su vez, por un grupo de conocedores del tema.

También se innovó en la discusión de los documentos preparados. En esta oportunidad se realizaron tres reuniones sucesivas para conocer, discutir e ir depurando cada una de esas contribuciones, reuniones en donde partici-



paron académicos, representantes gubernamentales y expertos de las agencias u organismos de Naciones Unidas. Los talleres de trabajo se realizaron en las cuatro universidades vinculadas al proyecto (Universidad Francisco Marroquín, Universidad Rafael Landívar, Universidad del Valle de Guatemala y Universidad de San Carlos). En conjunto, se realizaron más de cuarenta y cinco reuniones de trabajo en las que participaron aproximadamente ciento veinte personas.

Superar las carencias estadísticas. En la preparación de este Informe se enfrentaron de nuevo numerosos problemas técnicos, muchos de los cuales constituyen verdaderos desafíos al conocimiento científico del país. Quedó en evidencia que en algunas dimensiones de la vida nacional son escasas las investigaciones realizadas o, simplemente, no existen. Tales carencias expresan tanto las enormes lagunas que hay que llenar para poder tener un perfil cierto de la sociedad guatemalteca, como los déficit que las dictaduras y el desorden de los conflictos han dejado en el entrenamiento y el conocimiento científico. Ninguna política pública puede ser exitosa si se apoya en datos o informaciones incompletos o eventualmente falsos y en evaluaciones mediocres. Las debilidades más inmediatas aparecen en el conjunto de datos estadísticos, en la diversidad de las fuentes, en su manipulación tendenciosa. La verdad estadística es ciertamente relativa y puede ser objeto de una 'carpintería' dudosa. El país afortunadamente ha ido mejorando lentamente esta debilidad. Una Encuesta de Ingresos y Gastos y otra Materno Infantil, ambas realizadas entre 1998 y 1999, y que solamente han sido utilizadas de manera parcial y preliminar, entregarán sin duda una valiosa información en aspectos decisivos del desarrollo nacional. Este Informe se orientó siempre por utilizar las fuentes oficiales, especialmente del Instituto Nacional de Estadística -INE-, ente especializado del Estado en dicha materia.

Se quiere llamar la atención acerca de algunos resultados que aparecen en este

Informe y que son distintos de los que aparecieron en la publicación anterior. Así, resultan diversos el Índice de Desarrollo Humano y el Índice correspondiente a género (Índice del Desarrollo de la Mujer -IDM). Se cambió parcialmente la metodología para calcularlos, pero a pesar de que en efecto ofrece algunos resultados que difieren de las cifras (absolutas), se confirma la tendencia a la concentración y se mantiene la estructura de contrastes del IDH reportado en el mencionado trabajo de 1998.

La preparación de este Informe ha dado ocasión, en distintos ámbitos de la vida nacional, para que se pueda ir tomando conciencia de la necesidad de mejorar el conocimiento de la realidad guatemalteca. No sólo porque es el resultado de una intensa red de cooperación intelectual entre profesionales venidos de diversas disciplinas y orientaciones, sino porque en el debate de los grupos de trabajo en que ellos participaban se hacía siempre evidente la calidad de las carencias existentes en casi todos los niveles del conocimiento. No obstante todo lo anterior, *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano* constituye un documento de excepcional valor académico y práctico por la información que contiene, mucha de ella publicada por vez primera.

Un reflejo de las tendencias de desarrollo. Se aspira a que este documento pueda convertirse en apoyo y referencia de los más diversos usuarios. La estructura del presente Informe, pese a que en su segunda parte se especializa en el tema rural, describe el estado de la sociedad guatemalteca en 1998. Se han hecho esfuerzos especialmente dirigidos para recuperar la noción de proceso, comparando la actualidad con hechos y datos de los años precedentes y poder así establecer las orientaciones o tendencias que mueven a este país. Se trata de cumplir además con otro objetivo específicamente diseñado, no formular recomendaciones ni conclusiones. La objetividad de la información, abierta al más amplio debate, se deja en manos de quienes la utilizan para extraer sus propias conclusiones.

Tal como se mencionó en el Informe anterior, el texto que ahora se entrega al público debería ser objeto de una utilización crítica. Si así se le utiliza, habrían de salir a luz sus obvias deficiencias. Y es a partir de tales carencias que los futuros informes podrán servir mejor a sus propósitos de servicio técnico e intelectual. Sólo así se podrán superar sus limitaciones y mejorar cada vez más esta radiografía de la sociedad guatemalteca. No debe olvidarse que arrastramos pesadas herencias de atraso, autoritarismo e ignorancia. En la dirección en que se marcha desde hace ya más de una década, Guatemala podrá avanzar en el desarrollo humano, en la consolidación de la paz y la democracia.

Finalmente, es ésta una nueva oportunidad para expresar nuestro reconocimiento a todos los que prestaron su generosa colaboración, desde distintos ángulos, a la preparación de *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*, entre ellos, el Gobierno de la República. Es necesario señalar que esta publicación tiene el respaldo del equipo del país, en el cual participaron representantes y directores de diversas instancias del Sistema de Naciones Unidas. El esfuerzo se inspira en el conjunto de principios y compromisos que los países miembros de Naciones Unidas han adquirido. Por esa razón cuenta con su entusiasta apoyo, aun cuando el contenido no refleje necesariamente las opiniones de las agencias y organismos del sistema.



LARS FRANKLIN
Coordinador Residente del Sistema
de las Naciones Unidas en Guatemala

Equipo responsable de la preparación *Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano*

El Consejo Consultivo, encargado de la dirección general de los trabajos para preparar este Informe, estuvo integrado por Karla Villagrán, Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar; Aníbal Martínez, Director General de la Coordinadora General de Planificación de la Universidad de San Carlos de Guatemala; José Raúl González Merlo, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Francisco Marroquín; Mario Solorzano, Consultor; Jacqueline de León, Decana de la Facultad de Educación de la Universidad del Valle de Guatemala; Jorge Escoto, Sub-Secretario de Planificación e Inversión Pública de SEGEPLAN; Edelberto Torres-Rivas, Consultor; y Juan Alberto Fuentes, Coordinador del Informe. Los miembros de este consejo participaron con base en sus méritos académicos, sin necesariamente reflejar las posiciones de las instituciones en las que trabajan. Los siguientes consultores contribuyeron a la preparación del Informe, con documentos especiales: Lizardo Sosa, Mynor Cabrera, María Eugenia Ramírez, Eva Sazo de Méndez, Carmen María Galo de Lara, Miguel Ángel Garcés, Miguel von Hoegen, Donald Urioste, Edgar Balsells, Pablo Schneider, Eduardo Weymann, Anne Dix, Edmundo Urrutia, María del Carmen Aceña, Rodolfo Merida, Jorge Lavarreda, Fernando Carrera, Leopoldo Sandoval, Otto Samayoa Urrea, Humberto Flores A., Carlos Cáceres, Susanne Jonas, Jaime Carrera, Giovanni Reyes, Estuardo Saavedra, Carlos González, Edgar Pape, Clara Arenas, César Ordoñez, Eugenio Incér, Manuel Rivera, Carlos Fredy Ochoa, Isabel María Rodas Nuñez, Mario Roberto Arriaga, Amilcar Burgos, Sylvia Barrios, Irina Barreno, Guisella Gellert, Eduardo Baumeister y Mario Loarca. También hicieron aportes especiales Alfredo Tay Coyoy, Maddalena Pezzotti y Ana Silvia Monzón. Contribuyeron con responsabilidades de asesoría Richard Adams y Mario Alfredo Salguero, y brindaron ayuda técnica Ana Karina Riera, Carlota McAllister y Claudia L. Muñoz Cardona. Editó el Informe Luis Orlando Corrales. En la preparación del documento final participaron Edelberto Torres-Rivas y Juan Alberto Fuentes.

Presentación

El Consejo Consultivo, formado desde el momento inicial de la preparación del Informe de Desarrollo Humano en Guatemala, se hizo cargo de la dirección general del mismo. Trazó sus perspectivas académicas, discutió y aprobó términos de referencia, organizó y participó en los talleres de trabajo donde se discutieron los documentos de consultoría. El Consejo dio su aprobación a las versiones finales de los capítulos que hoy constituyen el Informe **Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano**.

El primer informe publicado en 1998 **Guatemala: los contrastes del desarrollo humano**, ha dejado saludables experiencias en los ámbitos políticos, académicos y de las organizaciones sociales. Ha sido utilizado de diversas maneras como material de trabajo, fuente de consulta, o referencias estadísticas. El Consejo Consultivo entrega este segundo informe a la opinión pública nacional convencidos de que este trabajo favorecerá de manera directa el debate y la reflexión sobre los cruciales problemas de nuestro país. Generalizar la capacidad de análisis sobre esta realidad es una contribución para entender el presente y trazar las líneas del futuro de Guatemala. Confiamos que el Informe cumpla ese propósito.

Guatemala de la Asunción, agosto de 1999.

Aníbal Martínez



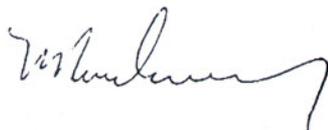
Jacqueline de León de León



Juan Alberto Fuentes



Mario Solorzano



José Raúl González Merlo



Jorge Escoto



Edelberto Torres-Rivas



Karla Villagrán



Reconocimientos

La preparación de este Informe tomó varios meses y contó con la colaboración inestimable de un gran número de personas e instituciones. Tal vez resulte innecesario recordar que fue una colaboración sin honorarios. Sin esa participación no cabe duda que este documento no habría podido llevarse a buen término. La mayor parte de mujeres y hombres que se mencionan a continuación participaron a título individual, por ser expertos en los respectivos temas, atendiendo nuestras numerosas convocatorias, todas ellas en días y horas de trabajo, con entusiasmo y sentido de responsabilidad. Su colaboración fue múltiple. Algunos nos ayudaron a preparar los términos de referencia que sirvieron para contratar a 28 expertos. Luego, muchos asistieron a los primeros talleres de trabajo donde se discutieron los informes iniciales de consultoría, en las últimas semanas de 1998. En los primeros meses de 1999 se organizaron por lo menos dos reuniones, mas especializadas, para conocer cada uno de los Informes ya modificados. Los documentos de consultoría se transformaron en proyecto de capítulos que fueron discutidos en tres ocasiones distintas. Todavía hubo una nueva convocatoria final para el debate de la versión definitiva. Solamente un alto espíritu de colaboración puede explicar la puntualidad y la activa presencia de aquellos que aparecen a continuación y a quienes agradecemos profundamente su generoso aporte.

José Luis Aguilar, Rony Aguilar, Aura de Aguilera, Humberto Aguilera, Lucrecia Alegría, Manuel Alonzo, Adalberto Alvarado, Héctor Alvarado, Nelson Amaro, Carlos Andrade, Luis Octavio Ángel, Ricardo Antillón, Hiroko Araki, Malco Arana, Bienvenido Argueta, Jorge Mario Argueta,

Arnoldo Aval, Ivan Azurdia, Adolfo Barrera, Bertha Barrios, Linda Asturias de Barrios, Roberto Barrios, Gustavo Bergonzoli, André Bessieres, Beatriz Bravo, Walter Cabrera, Arnoldo Calderón, Cristhian Calderón, Madaline Calderón, Alejandro Cali, Carlos Camacho, Felipe Camargo, Licerio Camey, José Campang, Merit de Campos, Alberto Cano, Francis M. Caparra, Lorena Carrillo, Fernando Castañaza, Marco Antonio Castellanos, Violeta Luna de Castillo, Manuel Castro, Héctor Centeno, Pablo Cetto, Edwin Cifuentes, Teresa Coello, Demetrio Cojtí, Reyna de Contreras, Oscar Córdón, Juan Pablo Corlazzoli, Victoria Cremeniuc, Ricardo Changala, Oscar Chavarría, Guillermo Chávez, Manfredo Chocano, Santiago Choy, Luis R. Dávila, Marco Vinicio De León Arriola, Mario Enrique De León Arriola, Gary De León, William De León R., Thierry Del Rue, Ruth Del Valle, Walfre Del Valle, Fernando Delgado, Sergio Dena, William Teodoro Díaz, Alonzo Michael Dix, Rolando Duarte, Carlos Echeverría, Isabel Enríquez, Danilo Estrada, Fanny de Estrada, Gustavo Estrada, Mynor Estrada, Edda Fabián, Neftalí Fajardo, Marie Pierre Fernández, Miguel Ángel Figueroa, Francisco Flores, Ronald Alberto Flores, Evan Fox-Decent, María de Fuentes, Fernando Fuentes Mohr, Otto Raúl Fuentes, Mario Funes, Mara Roma de Galindo, Roberto Gálvez, Víctor Gálvez, Romelia Gallo, Ismael García, Iván García, Mario García Lara, Ligia García, Montserrat García, Jaime Rafael García-Salas M., Leonardo Garnier, Erwin Garzona, Phillipe Gatineau, Jorge Alberto Gil Reynosa, Víctor Godoy, Lucrecia Gomar, Judith Gómez Mijares, Carlos Benito González, Francisco González, Gloria de González, Miguel

González, Aurora Gramajo Cifuentes, Luis Granados, Katherine Grigsby, Lorenzo Guadamuz, Jorge Gudiel, Juan Miguel Gutiérrez, Miguel Ángel Guzmán, Rosalinda Hernández Alarcon, Gonzalo Hernández, Marco A. Hernández, Ruth Hernández, Edgar Hidalgo, Hugo Higueros, Carlos Hoffman, Laura Hurtado, Incer Eugenio, Floridalma Jacobs, Jorge Juárez, Carlos Lacan, Hilda Leal, Manlio Lec, Alan Legrand, Sabine Lemmens, Jorge Lemus, Nora Letona, Rudy Lima, Igor Linares, Alfonso Loarca, Alma de López, Axel López, Candelaria López, Edmundo López, Enio López, Cristy López Ibañez, José Ángel López, Mauricio López, Rodolfo Rolando López, Miguel Maldonado, Fernando Masaya, Stephan Maurer, Bayardo Mejía, Hilda Mejía, Ana Mendoza, Carlos Mendoza, Luis Mezquita, Juan Fernando Molina, José Guillermo Monroy, Arturo Montenegro, Francisco Montero Brevis, Oscar Monterroso, Susy Monterroso, Edixa Montiel, Héctor Morales Delgado, Jaime Morales, Mario Morales, Víctor Moscoso, Christian Munduate, Clemencia Muñoz, Myra Muralles, Kirsten Ness Mena, Claudia Noack, Arnulfo Noguera, Carlos Fredy Ochoa, Manuel Antonio Ordoñez Campos, Ariel Ortiz López, Luis Ovando Lavagnino, Helene de Pallarés, Carlos Pardo, Belén Pascual, Claudia de Pastor, José Antonio Pérez, Maynor Pérez, Edgar Pineda, Myriam Pinto, Eduardo Poitevin, Carlos Prado, Oscar E. Quezada, Carlos Ralón Orellana, Pablo Francisco Ramírez, Dora Reyna, Evelyn Reyna, Bessie Riley, Anabella Rivera, Francisco Rodas, Guido Rodas, Marco

Tulio Rodas, Francisco Rodríguez, Germán Rodríguez, Leticia Rodríguez, Jorge Raúl Rodríguez Ovalle, Jesús Ronquillo de León, Edgar Ruano Najarro, Rubén Francisco Ruiz, Brenda Saenz, María Silvia Pines de Sajché, Luisa María Salas, Manuel Salazar, Enrique Sánchez Airas, María Eugenia de Sandoval, María Justina Sandoval, Miguel Ángel Sandoval, Federico Sebastián, Orlando Sipan, Karin Slowing, Sharon Solís, Mariano Suasnavar, Cynthia Saenz de Tejada, Braulia Thillet, Ana Raquel de Tobar, Emérito Tongo, David Torres, John Tynela, Francisco Ureta, Carmen Urizar, Leticia Urizar, Fernando Valdez, Carlos Valladares, Antonio Vásquez, Edmundo E. Vásquez, Carlos Velásquez, Patricia Velazco, Beatriz Villeda, Paula Worby, Olga Xicará, Yoriko Yasukawa y Pablo G. Zuñiga

Agradecemos también los importantes aportes que hicieron los representantes de las organizaciones que forman el sistema de Naciones Unidas. Se agradece en especial, a UNICEF, ACNUR, MINUGUA, OIT, UNESCO, OPS/OMS, PMA, FNUAP, BM, HABITAT, UNOPS, FAO, VNU y al PNUD además de OIM e INCAP. Fue decisiva la presencia y la colaboración de funcionarios gubernamentales, enviados por diversos ministerios o instituciones públicas, que compartieron informaciones y experiencias en las largas jornadas de trabajo. Finalmente, debemos destacar y agradecer la cooperación de diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil, que no es posible citar en detalle.

Presentación

El Consejo Consultivo, formado desde el momento inicial de la preparación del Informe de Desarrollo Humano en Guatemala, se hizo cargo de la dirección general del mismo. Trazó sus perspectivas académicas, discutió y aprobó términos de referencia, organizó y participó en los talleres de trabajo donde se discutieron los documentos de consultoría. El Consejo dio su aprobación a las versiones finales de los capítulos que hoy constituyen el Informe **Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano**.

El primer informe publicado en 1998 **Guatemala: los contrastes del desarrollo humano**, ha dejado saludables experiencias en los ámbitos políticos, académicos y de las organizaciones sociales. Ha sido utilizado de diversas maneras como material de trabajo, fuente de consulta, o referencias estadísticas. El Consejo Consultivo entrega este segundo informe a la opinión pública nacional convencidos de que este trabajo favorecerá de manera directa el debate y la reflexión sobre los cruciales problemas de nuestro país. Generalizar la capacidad de análisis sobre esta realidad es una contribución para entender el presente y trazar las líneas del futuro de Guatemala. Confiamos que el Informe cumpla ese propósito.

Guatemala de la Asunción, agosto de 1999.

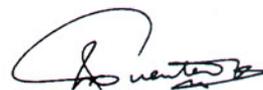
Aníbal Martínez



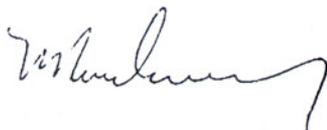
Jacqueline de León de León



Juan Alberto Fuentes



Mario Solorzano



José Raúl González Merlo



Jorge Escoto



Edelberto Torres-Rivas



Karla Villagrán



Reconocimientos

La preparación de este Informe tomó varios meses y contó con la colaboración inestimable de un gran número de personas e instituciones. Tal vez resulte innecesario recordar que fue una colaboración sin honorarios. Sin esa participación no cabe duda que este documento no habría podido llevarse a buen término. La mayor parte de mujeres y hombres que se mencionan a continuación participaron a título individual, por ser expertos en los respectivos temas, atendiendo nuestras numerosas convocatorias, todas ellas en días y horas de trabajo, con entusiasmo y sentido de responsabilidad. Su colaboración fue múltiple. Algunos nos ayudaron a preparar los términos de referencia que sirvieron para contratar a 28 expertos. Luego, muchos asistieron a los primeros talleres de trabajo donde se discutieron los informes iniciales de consultoría, en las últimas semanas de 1998. En los primeros meses de 1999 se organizaron por lo menos dos reuniones, mas especializadas, para conocer cada uno de los Informes ya modificados. Los documentos de consultoría se transformaron en proyecto de capítulos que fueron discutidos en tres ocasiones distintas. Todavía hubo una nueva convocatoria final para el debate de la versión definitiva. Solamente un alto espíritu de colaboración puede explicar la puntualidad y la activa presencia de aquellos que aparecen a continuación y a quienes agradecemos profundamente su generoso aporte.

José Luis Aguilar, Rony Aguilar, Aura de Aguilera, Humberto Aguilera, Lucrecia Alegría, Manuel Alonzo, Adalberto Alvarado, Héctor Alvarado, Nelson Amaro, Carlos Andrade, Luis Octavio Ángel, Ricardo Antillón, Hiroko Araki, Malco Arana, Bienvenido Argueta, Jorge Mario Argueta,

Arnoldo Aval, Ivan Azurdia, Adolfo Barrera, Bertha Barrios, Linda Asturias de Barrios, Roberto Barrios, Gustavo Bergonzoli, André Bessieres, Beatriz Bravo, Walter Cabrera, Arnoldo Calderón, Cristhian Calderón, Madaline Calderón, Alejandro Cali, Carlos Camacho, Felipe Camargo, Licerio Camey, José Campang, Merit de Campos, Alberto Cano, Francis M. Caparra, Lorena Carrillo, Fernando Castañaza, Marco Antonio Castellanos, Violeta Luna de Castillo, Manuel Castro, Héctor Centeno, Pablo Cetto, Edwin Cifuentes, Teresa Coello, Demetrio Cojtí, Reyna de Contreras, Oscar Córdón, Juan Pablo Corlazzoli, Victoria Cremeniuc, Ricardo Changala, Oscar Chavarría, Guillermo Chávez, Manfredo Chocano, Santiago Choy, Luis R. Dávila, Marco Vinicio De León Arriola, Mario Enrique De León Arriola, Gary De León, William De León R., Thierry Del Rue, Ruth Del Valle, Walfre Del Valle, Fernando Delgado, Sergio Dena, William Teodoro Díaz, Alonzo Michael Dix, Rolando Duarte, Carlos Echeverría, Isabel Enríquez, Danilo Estrada, Fanny de Estrada, Gustavo Estrada, Mynor Estrada, Edda Fabián, Neftalí Fajardo, Marie Pierre Fernández, Miguel Ángel Figueroa, Francisco Flores, Ronald Alberto Flores, Evan Fox-Decent, María de Fuentes, Fernando Fuentes Mohr, Otto Raúl Fuentes, Mario Funes, Mara Roma de Galindo, Roberto Gálvez, Víctor Gálvez, Romelia Gallo, Ismael García, Iván García, Mario García Lara, Ligia García, Montserrat García, Jaime Rafael García-Salas M., Leonardo Garnier, Erwin Garzona, Phillipe Gatineau, Jorge Alberto Gil Reynosa, Víctor Godoy, Lucrecia Gomar, Judith Gómez Mijares, Carlos Benito González, Francisco González, Gloria de González, Miguel

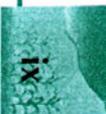
González, Aurora Gramajo Cifuentes, Luis Granados, Katherine Grigsby, Lorenzo Guadamuz, Jorge Gudiel, Juan Miguel Gutiérrez, Miguel Ángel Guzmán, Rosalinda Hernández Alarcon, Gonzalo Hernández, Marco A. Hernández, Ruth Hernández, Edgar Hidalgo, Hugo Higueros, Carlos Hoffman, Laura Hurtado, Incer Eugenio, Floridalma Jacobs, Jorge Juárez, Carlos Lacan, Hilda Leal, Manlio Lec, Alan Legrand, Sabine Lemmens, Jorge Lemus, Nora Letona, Rudy Lima, Igor Linares, Alfonso Loarca, Alma de López, Axel López, Candelaria López, Edmundo López, Enio López, Cristy López Ibañez, José Ángel López, Mauricio López, Rodolfo Rolando López, Miguel Maldonado, Fernando Masaya, Stephan Maurer, Bayardo Mejía, Hilda Mejía, Ana Mendoza, Carlos Mendoza, Luis Mezquita, Juan Fernando Molina, José Guillermo Monroy, Arturo Montenegro, Francisco Montero Brevis, Oscar Monterroso, Susy Monterroso, Edixa Montiel, Héctor Morales Delgado, Jaime Morales, Mario Morales, Víctor Moscoso, Christian Munduate, Clemencia Muñoz, Myra Muralles, Kirsten Ness Mena, Claudia Noack, Arnulfo Noguera, Carlos Fredy Ochoa, Manuel Antonio Ordoñez Campos, Ariel Ortiz López, Luis Ovando Lavagnino, Helene de Pallarés, Carlos Pardo, Belén Pascual, Claudia de Pastor, José Antonio Pérez, Maynor Pérez, Edgar Pineda, Myriam Pinto, Eduardo Poitevin, Carlos Prado, Oscar E. Quezada, Carlos Ralón Orellana, Pablo Francisco Ramírez, Dora Reyna, Evelyn Reyna, Bessie Riley, Anabella Rivera, Francisco Rodas, Guido Rodas, Marco

Tulio Rodas, Francisco Rodríguez, Germán Rodríguez, Leticia Rodríguez, Jorge Raúl Rodríguez Ovalle, Jesús Ronquillo de León, Edgar Ruano Najarro, Rubén Francisco Ruiz, Brenda Saenz, María Silvia Pines de Sajché, Luisa María Salas, Manuel Salazar, Enrique Sánchez Airas, María Eugenia de Sandoval, María Justina Sandoval, Miguel Ángel Sandoval, Federico Sebastián, Orlando Sipan, Karin Slowing, Sharon Solís, Mariano Suasnavar, Cynthia Saenz de Tejada, Braulia Thillet, Ana Raquel de Tobar, Emérito Tongo, David Torres, John Tynela, Francisco Ureta, Carmen Urizar, Leticia Urizar, Fernando Valdez, Carlos Valladares, Antonio Vásquez, Edmundo E. Vásquez, Carlos Velásquez, Patricia Velazco, Beatriz Villeda, Paula Worby, Olga Xicará, Yoriko Yasukawa y Pablo G. Zuñiga

Agradecemos también los importantes aportes que hicieron los representantes de las organizaciones que forman el sistema de Naciones Unidas. Se agradece en especial, a UNICEF, ACNUR, MINUGUA, OIT, UNESCO, OPS/OMS, PMA, FNUAP, BM, HABITAT, UNOPS, FAO, VNU y al PNUD además de OIM e INCAP. Fue decisiva la presencia y la colaboración de funcionarios gubernamentales, enviados por diversos ministerios o instituciones públicas, que compartieron informaciones y experiencias en las largas jornadas de trabajo. Finalmente, debemos destacar y agradecer la cooperación de diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil, que no es posible citar en detalle.

Índice de contenidos

Prólogo	i
Presentación	v
Reconocimientos	vii
Índice	ix
RESUMEN EJECUTIVO	1
PRIMERA PARTE: SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO HUMANO	13
CAPÍTULO I	15
Los índices del desarrollo humano	15
Introducción	15
1. El Índice de Desarrollo Humano por regiones	15
a) Situación actual y tendencias	15
b) El aporte del ingreso, la educación y la esperanza de vida al IDH	16
2. El Índice de Desarrollo Humano para áreas urbanas y rurales	20
3. El Índice de Desarrollo Humano de la mujer	21
CAPÍTULO II	23
Condiciones macroeconómicas y empleo	23
Introducción	23
1. El crecimiento de la producción, del crédito y del consumo	23
2. El sector externo	25
3. Las privatizaciones	26
4. Empleo y salarios en el sector privado	29
5. Empleo y salarios en el sector público	31
CAPÍTULO III	33
El grado de preparación de Guatemala frente a la globalización	33
Introducción	33
a) La elegibilidad	33
b) Preparación estructural	33
c) Grado de preparación de políticas	33
1. Indicadores de elegibilidad	34
2. Indicadores de preparación estructural	34
3. Indicadores de preparación de las políticas	35
CAPÍTULO IV	37
La política fiscal	37
Introducción	37
1. Administración tributaria	37
2. Reformas de los impuestos	37
3. Impuestos indirectos	38
4. La carga tributaria	40
5. El gasto público	44
6. La administración financiera	46
7. La deuda interna	47
8. La deuda externa	48



CAPÍTULO V

La educación

Introducción	49
1. Las políticas educativas	49
2. La base financiera	51
3. Alfabetización	51
4. La preprimaria y la primaria	53
5. La educación media	54
6. Educación de las mujeres	55
7. La calidad de la educación	56
8. La educación universitaria	59
a) Marco Legal	59
b) La universidades	59

CAPÍTULO VI

La salud

Introducción	63
1. Las políticas de salud	63
2. La base financiera	65
3. La producción social de salud	66
4. Natalidad, fecundidad y esperanza de vida	67
5. Principales componenetes de la mortalidad	67
6. Instituciones y servicios de salud pública	71
7. El subsector privado	73

CAPÍTULO VII

La democracia

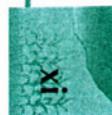
Introducción	75
1. Hacia la contrucción de un Estado de Derecho	75
a) El imperio de la ley	76
b) La independencia de poderes	78
c) La fiscalización del estado y la libertad de prensa	79
d) Los derechos humanos	80
1. Las tendencias recientes	80
2. Los conflictos sociales	80
2. El crecimiento de la participación	81
3. La reformas constitucionales	84

CAPÍTULO VIII

Seguridad ciudadana

Introducción	87
1. Indicadores de la seguridad ciudadana	87
a) Delitos y faltas	87
b) Hechos registrados por la Policía Nacional Civil	88
c) La comparación entre los datos del Organismo Judicial y de la PNC	90
d) Las muertes violentas de acuerdo con el INE	92
e) La violación y otros ultrajes	92
f) El secuestro	93
g) Tráfico de drogas	94

2. La Policía Nacional Civil	95
3. Las violaciones a los derechos humanos	95
4. El fenómeno de los linchamientos	97
CAPÍTULO IX	99
La niñez y la juventud guatemalteca	99
Introducción	99
1. Las exclusiones en la infancia: educación y salud	99
2. El pasado reciente	101
3. Abusos contra la niñez	102
a) Maltrato infantil	102
b) La “callejización” de la niñez	104
c) Las adopciones	105
4. El Código de la niñez y la juventud	106
5. Los problemas de la juventud	107
a) Los rasgos estructurales de las juventudes	107
6. Algunos problemas de la juventud guatemalteca	109
Segunda Parte: El desarrollo rural en perspectiva	113
CAPÍTULO I	115
Transformaciones políticas y socioculturales en las zona rurales	115
Introducción: El desarrollo rural y los acuerdos de paz	115
1. Los cambios en la vida política de las zonas rurales	116
2. La revitalización del papel de los municipios como agentes de desarrollo	117
3. Los vaivenes de la participación local	119
4. Conflictos en la base	120
5. La inseguridad rural y los linchamientos	122
6. Alcaldes indígenas y comités cívicos	122
7. Cambios religiosos	123
8. Organizaciones cívicas no lucrativas	124
9. La descentralización y la desconcentración	126
CAPÍTULO II	129
Población y migración en el área rural	129
1. Lo rural y lo indígena en Guatemala	129
2. Migraciones internas rurales: La expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas del Norte, en la Franja Transversal del Norte y en Petén	133
3. Las migraciones internacionales a México	135
4. Las migraciones a los Estados Unidos	137
5. Refugiados, desplazados y repatriados	138
CAPÍTULO III	141
Transformaciones estructurales en el área rural	141
1. Modificaciones de los patrones estructurales rurales	141
2. La transformación de los pequeños productores agrícolas	144
3. La transformación de la caficultura	145
4. Cambio y continuidad de otros actores económicos pequeños en el área rural	147



5. La expansión cañera y los cambios en la Costa Sur	147
CAPÍTULO IV	151
Productividad y trabajo en el área rural	151
1. Dinámica agropecuaria y productividad	151
2. La diversificación del trabajo en el área rural	152
3. Estrategias ocupacionales campesinas, indígenas y no indígenas	156
CAPÍTULO V	159
Servicios financieros y mercado de tierras en el área rural	159
1. Los servicios financieros en el área rural	159
a) La diversidad del financiamiento rural	160
b) Las fuentes no convencionales de servicios financieros	161
c) Otros rasgos del financiamiento rural	162
2. El mercado de tierras	165
a) La compra de tierras realizadas por el Estado en la década de 1990	165
b) Los costos de transacción	167
c) Arreglos institucionales formales e informales	168
d) La demanda de tierras	170
e) El precio de la tierra	171
CAPÍTULO VI	173
Los recursos naturales y el medio ambiente	173
Introducción	173
1. Marco Legal e Institucional	173
2. Uso y Manejo de los recursos naturales	177
1. El recurso forestal	177
2. El sector agrícola y las intoxicaciones	177
3. El recurso hídrico	177
4. La expansión minera	178
5. El petróleo y el medio ambiente	180
6. El turismo	181
7. Desastres naturales	181
8. Patrones de consumo de energía	184
CAPÍTULO VII	185
Las implicaciones del Mitch para el desarrollo rural	185
1. Descripción del fenómeno y sus efectos	185
2. Evaluación de los daños	185
a) Fenómenos naturales y situación preexistente	186
b) Riesgos enfrentados por la población	186
c) Cuantificación económica de los daños	187
d) Los daños ambientales	187
e) La deforestación: principal aliada del Mitch	189
f) La población rural y la degradación ambiental	189
Apendice	191
Anexo técnico	194
Referencias bibliográficas	197
Listado de siglas	203
Anexos	207

Resumen Ejecutivo

Introducción

Como en el Informe *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano* (1998), en éste también se adopta como punto de partida el concepto de desarrollo humano, entendido como un proceso integral mediante el cual se amplían las oportunidades de las personas. Este proceso incluye avances en materia de educación, salud, ingresos y empleo, libertad, seguridad y participación. En consecuencia, este Informe no se limita solamente a evaluar los factores tradicionalmente asociados al desarrollo, como el crecimiento económico y el desarrollo social, sino que también cubre los temas de la seguridad ciudadana y la democracia. Además, reconociendo la necesidad de contar con suficientes recursos para impulsar el desarrollo, se analiza la política fiscal y, a la luz del papel fundamental de las generaciones futuras, se le dedica un capítulo especial al tema de la niñez y la juventud. Se logró incluir estadísticas actualizadas, correspondientes en su mayoría a 1998, pero también se realizó un análisis más resumido de los temas tradicionales del desarrollo humano, especialmente de educación y salud, tomando en cuenta el análisis más amplio que se presentó en *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*.

Lo que más distingue a este Informe del anterior es su énfasis en el desarrollo rural, intentando recoger las tendencias y cambios más importantes de un área en la que vive más de la mitad de la población guatemalteca y que es la más importante fuente de divisas y empleo. Además, la estructura agraria y las relaciones sociales en el área rural han dado lugar a grandes

desigualdades y al hecho que, como en otros países de América Latina, los indicadores de pobreza empeoran entre la población rural.

Tales aspectos explican que los Acuerdos de Paz le hayan dado una atención prioritaria al desarrollo rural. Los Acuerdos sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, le han asignado al Estado una gran cantidad de funciones y compromisos para realizar una estrategia integral de desarrollo rural que facilite el acceso de los campesinos a la tierra, que favorezca la resolución de conflictos y que promueva la participación social como factor clave para promover el desarrollo y la democracia.

La situación del Desarrollo Humano

Los índices del desarrollo humano

Para medir el desarrollo humano es común utilizar un índice que combina los ingresos, la esperanza de vida, la asistencia escolar y universitaria y el alfabetismo. En este Informe se logró calcularlo para 1989, 1994 y 1998. Los datos más actualizados confirman lo que se constató en el Informe anterior: los índices más altos de desarrollo humano corresponden al departamento de Guatemala y a la región Central, mientras que los más bajos se observan en las regiones Norte y Noroccidental¹, conformadas por los departamentos de mayoría indígena².

¹ Las regiones son (1) Metropolitana: Guatemala; (2) Norte: Alta Verapaz, Baja Verapaz; (3) Nororiental: Zacapa, Chiquimula, Izabal, El Progreso; (4) Suroriental: Jutiapa, Jalapa, Santa Rosa; (5) Central: Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla; (6) Suroccidental: Quetzaltenango, Totonicapán, San Marcos, Sololá, Retalhuleu, Suchitepéquez; (7) Noroccidental: Quiché, Huehuetenango; (8) Petén: Petén.

² Los departamentos según los porcentajes indígenas son (1) 75% a 100% indígena: Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché; (2) 50% a 74.9% indígena: Chimaltenango, Huehuetenango, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Baja Verapaz; (3) 25% a 49.9% indígena: San Marcos, Sacatepéquez, Jalapa, Retalhuleu, Chiquimula, Petén; (4) 0% a 24.9% indígena: Izabal, Escuintla, Jutiapa, Zacapa, Santa Rosa, El Progreso.

Pero un nuevo análisis de lo ocurrido entre 1989 y 1998 permite obtener conclusiones más novedosas: primero, todas las regiones mejoraron sus niveles de desarrollo humano, especialmente por aumentos de su esperanza de vida; segundo, la región que más mejoró durante todo el período, pero especialmente entre 1994 y 1998, fue la región Norte (conformada por Alta y Baja Verapaz); y, tercero, entre 1989 y 1998 aumentó la distancia entre la región con mayor desarrollo humano (la Metropolitana) y la de menor desarrollo humano (el Noroccidente). En otras palabras, todas las regiones mejoraron, pero los beneficios tendieron a concentrarse más en el departamento de Guatemala y en la región Central. También mejoró la situación relativa de la región Norte, pero empeoró la situación de desventaja del Noroccidente.

A las desigualdades entre regiones se suman las desigualdades dentro de ellas. Así, el cálculo del Índice de Desarrollo Humano en 1998, para el país en su conjunto, fue un 20% mayor en las áreas urbanas que en las rurales, pero con diferencias aún mayores en el Occidente (norte y sur) y en Petén. Lo anterior sugiere que si algunas regiones poseen muy bajos niveles de desarrollo humano, como en el Noroccidente, en éstas también pueden existir islotes urbanos con niveles relativamente altos de desarrollo humano, aún cuando sean menores a los índices urbanos de las demás regiones.

Las diferencias de género que se identificaron en el Informe anterior también se confirmaron con las estadísticas más actualizadas que se utilizaron en éste. Los índices de Desarrollo de la Mujer para 1998 son más altos en las regiones de mayor desarrollo humano y lo contrario ocurre en aquéllas en que es menor. Además, las diferencias de ingresos tienden a ser mayores que las diferencias de educación, confirmando la existencia de discriminación de género. No se contó con suficiente información para poder calcular el índice de desarrollo de

indígenas y no indígenas para 1998, aunque se realizó un esfuerzo por incluir la dimensión étnica del desarrollo humano a lo largo de todo el Informe.

Las condiciones macroeconómicas y financieras

En 1998 la economía guatemalteca creció en casi un 5%, uno de los mejores años de la década, pero estuvo sujeta a ciertas tensiones y desequilibrios. Por un lado, el sector financiero del país enfrentó serias dificultades al finalizar el año, incluyendo la quiebra de varias entidades financieras no bancarias. Ello puede atribuirse a problemas que ya venían arrastrando algunas entidades del sector financiero, así como a las dificultades que tuvieron para enfrentar una restricción de la liquidez, resultante de una mayor demanda de divisas y de una política de satisfacer esta demanda que produjo una reducción del monto de quetzales en circulación para evitar una fuerte depreciación del tipo de cambio. No pudo, sin embargo, evitarse cierta depreciación del tipo de cambio al final de 1998, lo cual podría marcar el inicio de una nueva etapa con un tipo de cambio sujeto a mayores presiones de depreciación que de apreciación.

Por otro lado, en 1998 comenzaron a manifestarse algunos indicadores de mayores desequilibrios macroeconómicos, como el aumento del déficit fiscal, la mayor inestabilidad del tipo de cambio y de la tasa de interés, y el empeoramiento de la balanza comercial y del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Estos hechos deterioraron el grado de preparación de Guatemala para enfrentar la globalización, aún cuando hubo una mejoría en los indicadores correspondientes a infraestructura.

Sin embargo, los mayores cambios económicos de 1998 probablemente hayan sido las privatizaciones de EEGSA, TELGUA (severamente cuestionada) y de dos empresas de distribución del INDE. El Estado guatemalteco recibió un ingreso neto de US\$ 584.2

millones por estas privatizaciones, lo cual contribuyó a cubrir el mayor déficit de la cuenta corriente de ese año, y dio lugar a un serio debate sobre la posible utilización de esos recursos en 1999.

El aumento del déficit fiscal en 1998 fue el resultado de un mayor gasto público sin un aumento equivalente de los ingresos tributarios. En 1998 hubo algunos cambios significativos por el lado de los ingresos, que incluyeron el establecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y la extensión y reforma del impuesto sobre empresas mercantiles y agropecuarias. Sin embargo, fracasaron los intentos de introducir un nuevo Impuesto Sobre Inmuebles y de eliminar la proporción del IVA que se puede descontar del Impuesto Sobre la Renta. La carga tributaria bruta alcanzó un 9.5% del PIB, mientras que la carga tributaria neta (descontando devoluciones de créditos fiscales) fue de 8.9%, inferior a los establecido como meta de los Acuerdos de Paz para 1998. Tomando en cuenta las dificultades de reformar la política fiscal se acordó impulsar un proceso de concertación de un Pacto Fiscal en 1999.

Por otra parte, el grado de ejecución del gasto público mejoró durante 1998 y se avanzó con la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera, que permite combinar una mayor descentralización financiera con mayores mecanismos de seguimiento y auditoría. Finalmente, en 1998 se combinó una reducción de la deuda interna como proporción del PIB (de 5.4% en 1997 a 5.2% en 1998) con un aumento de la proporción correspondiente a la deuda externa (de 10.0% a 10.8%).

La educación

CONALFA y, especialmente, PRONADE, aumentaron de manera significativa su cobertura en 1998, y el presupuesto destinado al sector de la educación aumentó como

proporción del PIB hasta casi alcanzar la meta de gasto destinado a educación establecida por los Acuerdos de Paz. Al comparar la evolución de los diversos indicadores de educación entre 1989 y 1998 pueden obtenerse varias conclusiones. En primer lugar, los mayores avances se han dado en el plano de la alfabetización, aún cuando su nivel sigue estando entre los más bajos de América Latina.

En segundo término, asegurar una amplia cobertura de la educación primaria continúa siendo un desafío pendiente en Guatemala, ya que la asistencia neta³ a la primaria, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de 1998, aún era bajo (56%) en 1998. Éste fue el resultado de la combinación, entre 1994 y 1998, del aumento de la asistencia primaria en las áreas rurales y en la mayor parte de regiones, junto con la reducción o estancamiento de la asistencia en las áreas urbanas y en las regiones Metropolitana, Central y Nororiental.

En tercer lugar, y como en el caso de la educación primaria, la asistencia en la educación media aumentó lentamente entre 1989 y 1998, resultando en una tasa de asistencia neta menor al 20% en este último año. Sin embargo, las diferencias de asistencia entre regiones, entre indígenas y no indígenas, y entre hombres y mujeres, tendieron a reducirse. Por otra parte, este ciclo presenta varias características especiales. Así, predomina la educación privada, que cubrió más del 70% de los alumnos que asistieron a la educación media. Como parte de la educación privada han cobrado importancia las escuelas mayas, a menudo con apoyo gubernamental, que se han extendido sobre todo al área de la preprimaria. Además, el único nivel de educación con un nivel equivalente de asistencia de mujeres y hombres es el ciclo diversificado, probablemente el reflejo de la incorporación de las mujeres a cursos secretariales y de magisterio.

³ La que cubre solamente el grupo de edad al que normalmente le corresponde asistir, es decir, de 7 a 12 años.

En cuarto lugar, los indicadores de deserción continúan reflejando serios problemas de eficiencia interna y de calidad, especialmente en la primaria, aunque los esfuerzos por introducir nuevos textos y mejorar las instalaciones educativas constituyen pasos importantes para resolver estos problemas. En todo caso, los desafíos de Guatemala en educación comprenden tanto el aumento de la cobertura como mejoras de la calidad de la educación.

Por su parte, la educación superior aumentó lentamente entre 1989 y 1998 aunque el ritmo de incorporación a las universidades se elevó más en los últimos años, puesto que la tasa de asistencia neta pasó de 3.2% en 1989 a 3.1% en 1994 y luego a 4.8% en 1998. En este año más de 140 mil estudiantes estaban registrados en diversos programas de las universidades, dentro de las cuales predominaba la Universidad de San Carlos, con casi 90 mil estudiantes inscritos. Cerca de 31 mil lo estaban en sedes regionales. Las disciplinas con un mayor número de estudiantes en 1998 eran las de administración de empresas, derecho, ingeniería y arquitectura, y las maestrías universitarias alcanzan un número sorprendente: 84, concentradas en las áreas de administración, medicina, derecho, ciencias sociales y nuevas tecnologías.

La salud

En 1998 se continuó impulsando el Sistema Integrado de Atención a la Salud (SIAS) como el principal medio para ampliar la cobertura de los servicios de salud, mediante arreglos con una serie de ONG para atender con servicios básicos a la población de menores recursos de la mayor parte de los departamentos. Ello fue complementado por otras acciones de las instituciones públicas responsables de atender este sector, incluyendo al IGSS, las municipalidades, los fondos sociales, el INFOM y la sanidad militar, a lo cual hay que sumar el fuerte crecimiento reciente de los servicios privados de salud, concentrados principalmente en el departamento de Guatemala. Como parte de

este esfuerzo gubernamental se canalizaron recursos públicos equivalentes al 1.1% del PIB en 1998, con lo cual se alcanzó la meta de gasto en salud establecida por los Acuerdos de Paz.

En general, las principales causas de muerte continúan variando según la condición socioeconómica, de género y étnica de los guatemaltecos. Así, mientras las enfermedades respiratorias y la diarrea son las causas más importantes para ambos sexos, la tercera, homicidio, no aparece en las mujeres, para quienes la tercera causa de muerte es la desnutrición. Ello podría atribuirse al acceso desigual a los recursos alimentarios debido a una discriminación de género, ya que para los hombres es la sexta causa de muerte.

Por otra parte, los datos más recientes demuestran que aunque la mortalidad infantil (niños menores de un año de edad) continúa siendo un problema serio en Guatemala, ésta se redujo significativamente entre 1995 y 1998. Esta reducción fue mayor en las regiones con tasas más altas (Central, Suroriental y Noroccidental) y fue especialmente notable entre los niños (que alcanzaron el nivel que tenían las niñas) y en el área rural, lo cual compensó lo que parece ser un aumento menor de la mortalidad infantil en el área urbana. La disminución benefició igualmente a indígenas y no indígenas, aunque éstos últimos mantuvieron un nivel inferior de mortalidad infantil. Con la mortalidad de la niñez ocurrió un fenómeno similar, con mayores mejoras en el área rural y cierto estancamiento en el área urbana. La desnutrición también se redujo entre 1995 y 1998, aunque su disminución tendió a ser mayor en las áreas urbanas, y aún subsisten altas tasas de desnutrición crónica (deficiencias en tallas por edad) y global (deficiencias de peso por edad) para el país en su conjunto.

La democracia

En 1998 la consolidación de la democracia continuó en un escenario donde la firma de la paz influyó favorablemente. No obstante,

hubo algunas dificultades que debilitaron ese proceso, ya sea por herencias del pasado autoritario inmediato o derivadas del largo conflicto armado. Así, hubo demora en la modernización del sistema de justicia y debilidades en la participación ciudadana.

Se dieron pasos importantes en la construcción de la legalidad pero con serios tropiezos, como la incompetencia al aplicar la justicia en el caso del asesinato de Monseñor Gerardi, asesinado 48 horas después de presentar el informe sobre las violaciones ocurridas durante el conflicto armado (Informe REMHI). Tanto el Informe de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos como el de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala coinciden en reconocer que el Estado dejó de ser el actor responsable de las violaciones a los derechos de la población, aunque se reconoce que persisten ciertas prácticas ofensivas e inercias del pasado. También persistieron ciertas prácticas de justicia por mano propia, especialmente representadas por los linchamientos y por acciones denunciadas como de limpieza social.

En el área de la participación cívica hubo progresos, especialmente en las zonas rurales donde la organización de grupos indígenas aumentó, así como la presencia de la mujer, que encontró en el Foro de la Mujer la posibilidad de un ejercicio inédito, de diálogo intercultural. Finalmente, conforme el Acuerdo de Paz de Estocolmo, del 7 de diciembre de 1996, el Congreso debatió y propuso un conjunto de reformas a la Constitución de 1985. Después de un prolongado debate, fue enviada la propuesta de reformas a fines de 1998 al Tribunal Supremo Electoral para que convocara y realizara una Consulta Popular.

La seguridad ciudadana

Una visión más comprensiva del desarrollo humano tiene que atender el tema de la inseguridad y la violencia como dimensiones que limitan las opciones de la gente. La

violencia criminal en Guatemala ha sustituido la violencia estatal del pasado reciente, pero recreando condiciones de inseguridad que encuestas de opinión pública, de manera unánime, recogen como el mayor tema de preocupación popular en 1998. Las fuentes estadísticas disponibles sobre este tema, diversas y no coincidentes, deben manejarse con cautela para calificar objetivamente la situación presente. Según el Organismo Judicial, aumentaron los índices de delitos y faltas entre el año anterior y el presente, y persiste la tendencia a una mayor tasa en los departamentos donde es menor el porcentaje de población indígena, así como altas cuotas de criminalidad en el departamento y en la ciudad de Guatemala. Según estadísticas de la PNC las muertes violentas intencionales bajaron en 1998, y los datos del Organismo Judicial señalan una reducción de homicidios en 1997 que aumenta levemente en 1998 aunque sin alcanzar los niveles de años anteriores. Según los datos del INE, que registra datos más completos aunque menos actualizados, del total de muertos violentos aproximadamente una tercera parte son jóvenes de 20 a 29 años.

Otro tipo de delitos, como la violación y otros ultrajes y el robo de automóviles, o se mantuvieron constantes (Organismo Judicial) o aumentaron ligeramente (PNC). Y el número de secuestros registrados ha venido disminuyendo pese al vigor de las estructuras criminales que lo practican. Son importantes los éxitos alcanzados por la PNC al detener miembros de bandas organizadas y liberar personas secuestradas. Ha adquirido una magnitud peligrosa todo lo referente a las actividades del narcotráfico, donde igualmente los logros alcanzados en su combate enfrentan una estructura criminal poderosa que parece no ceder.

A finales del 2000 se deberá alcanzar la cuota de 20 mil nuevos elementos de la Policía Nacional Civil, tal como está previsto en los Acuerdos de Paz. A finales de 1998, actuaban 7,862 efectivos en diez departa

mentos, incluyendo a mujeres, aun cuando la incorporación de población indígena está pendiente. La situación general de los derechos humanos en 1998 se caracterizó por un aumento de la importancia relativa de las denuncias de violaciones a los derechos económicos y sociales en comparación con los derechos individuales.

La niñez y la juventud

La población guatemalteca es joven: un 44% son menores de 14 años y un 65% menores de 25 años, correspondiendo con la estructura etaria de una sociedad subdesarrollada. Estos niños y jóvenes pertenecen a una generación que nació o se ha desarrollado en momentos de grandes cambios. La mitad de ellos nació cuando la transición democrática había comenzado. Las tradicionales exclusiones de la sociedad guatemalteca se localizan de manera grave entre estos grupos de edad, con indicadores desfavorables de salud, nutrición y acceso a servicios.

Además, la niñez y la juventud fueron sectores muy lastimados en la época del enfrentamiento armado. Las estadísticas presentan un grave cuadro de niños testigos de violencia o ellos mismos objeto de crueldades. También han sufrido abusos, como el maltrato infantil y el abandono, así como uno de sus resultados inevitables, la llamada 'callejización de la niñez'. Este fenómeno social tiene diversas causas, como el maltrato en el hogar, la pobreza y la desintegración familiar, y afecta sobre todo a la población ladina y urbana.

Además del acceso a la educación y al empleo, existen algunos problemas que por la edad afectan particularmente a la juventud. Dos son importantes, la violencia juvenil que adopta la forma de pandillas barriales de alta peligrosidad, y el consumo de drogas, en las cuales debe incluirse las autorizadas como el tabaco, el alcohol y los tranquilizantes y las ilegales donde la cocaína, la heroína y el crack son particularmente peligrosas. Resulta lamentable que ante la gravedad de estos

problemas no exista un consenso sobre la forma de enfrentarlos, como se reflejó en el debate acerca del Código de la Niñez y la Juventud, cuya entrada en vigencia está pendiente.

El desarrollo rural en perspectiva

Transformaciones políticas y socioculturales en las zonas rurales

En general, los cambios en el área rural en la última década han estado asociados a los efectos del conflicto armado interno, a cambios económicos y sociales y a procesos democráticos y de construcción de la paz. Parte de estos cambios incluyen un fortalecimiento de la heterogeneidad del área rural, incluyendo la diferenciación socioeconómica de grupos de campesinos minifundistas, el reconocimiento creciente de distintas pertenencias étnicas, la manifestación abierta de diferencias y de desconfianzas heredadas del conflicto armado, el fortalecimiento de la línea divisoria entre la población católica y la no católica, y la natural manifestación de diferencias ideológicas como consecuencia de la profundización de la democracia.

A lo anterior se agrega la revitalización del municipio, asociado al advenimiento de gobiernos democráticos, a cambios de legislación que incluyeron un nuevo Código Municipal, y a una mayor canalización de recursos hacia las municipalidades. Como parte del fortalecimiento de los municipios ha aumentado su papel, especialmente en la provisión de servicios básicos, como agua potable, drenajes, energía eléctrica, construcción y mantenimiento de caminos rurales, servicios de salud y educación. Pero frente a esta revitalización se han interpuesto diversos obstáculos. Persisten tendencias centralizadoras, que incluyen una institucionalidad estatal que extiende sus actividades de lo nacional directamente a lo comunitario sin reconocer ámbitos intermedios (regionales, departamen-

tales y hasta municipales) de participación. A lo anterior se agrega la limitada capacidad de las alcaldías para obtener sus propios recursos y su aún débil capacidad técnica y operativa, además del desarrollo aún incipiente de estructuras participativas locales. Además, los conflictos en el ámbito local no han disminuido, y buena parte se atribuyen a conflictos políticos desatados después de una elección, a menudo en contra de un alcalde reelecto y por parte de un candidato perdedor. Asimismo, la criminalidad y los linchamientos han aumentado la inseguridad en numerosas áreas rurales.

Sin embargo, varios fenómenos manifiestan un aumento de la participación local, incluyendo, primero, una participación electoral en las elecciones municipales que tradicionalmente ha sido mayor que en las nacionales; segundo, un sistema proporcional de minorías en los consejos municipales que generalmente ha promovido un notable ejercicio de participación democrática, aun cuando persiste una participación aún muy reducida de las mujeres; tercero, un incremento sustancial de autoridades municipales que reivindican su origen indígena; cuarto, el surgimiento de numerosas organizaciones privadas sin fines de lucro, de carácter muy heterogéneo, en todos los departamentos aunque con una tendencia a trabajar más en los de mayor población indígena; y, quinto, la creciente importancia de programas públicos descentralizados (o desconcentrados) de inversión o de atención en las áreas de educación (PRONADE) y salud (SIAS).

Población y migración en el área rural

Guatemala tiene una de las mayores proporciones estables de población rural en América Latina, a lo cual está vinculada una alta proporción de población indígena (48%, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, de 1998) y una proporción todavía importante de ingreso nacional dependiente de la agricultura.

Además, la combinación de población rural e indígena da lugar a elevadas tasas globales de fecundidad, y refuerza la presencia demográfica de estas poblaciones.

Durante las dos últimas décadas ha habido considerables corrientes migratorias en el interior del país y hacia las zonas rurales, a diferencia de otros países de América Latina. En particular, la migración campesina por acceso a la tierra ha tenido una mayor dinámica que la migración hacia los centros urbanos y, específicamente, hacia el área metropolitana. Esto se ha manifestado en tasas más altas de crecimiento de la población en las tierras bajas del Norte y en algunos lugares del Altiplano Occidental. También ha dado lugar a la ocupación de áreas con ecosistemas boscosos frágiles y suelos no aptos para la agricultura.

Lo anterior se ha combinado con un aumento de las migraciones estacionales a México, que incluyen a cerca de 90 mil personas documentadas y un número no cuantificado de indocumentados durante la década de 1990, así como un número mayor, que podría alcanzar un millón, que ha emigrado a los Estados Unidos, principalmente a California. La mayor parte de éstos corresponde a trabajadores no calificados. Han generado remesas que se triplicaron durante la década de 1990 y que en 1998 superaban el ingreso de divisas generado por el turismo. El uso de las remesas varía, aunque en el área rural la mayor parte se dedica al consumo y, en la medida que se envían montos mayores, a pequeñas inversiones como el establecimiento de tiendas, la mejora de viviendas o la compra de tierras.

En el movimiento poblacional también incidieron los refugiados y desplazados provocados por el conflicto armado interno, que involucró a una proporción muy grande de la población rural, especialmente en los departamentos de Chimaltenango, Huehuetenango y Quiché. Entre esta población se incluye a aproximadamente 150 mil guatemaltecos que huyeron a México, y a otro número no

cuantificado de desplazados internos que no alcanzaron la frontera y que se movieron a lugares conocidos previamente por migraciones temporales, o que se quedaron en las áreas no pobladas en los alrededores inmediatos intentando eludir los movimientos del ejército. La población refugiada empezó a retornar tempránamente, antes de la firma de la paz, pero con una gran variedad de experiencias y modalidades de reinserción, a menudo de manera organizada y con negociaciones colectivas para regresar a las tierras de origen o para tener acceso a nuevas tierras.

Transformaciones estructurales en el área rural

Durante las dos últimas décadas hubo modificaciones que alteraron de manera significativa el patrón tradicional de crecimiento y empleo en el área rural, basado en la migración temporal de minifundistas para trabajar en la Bocacosta y en la Costa Sur del país. Como parte de estas modificaciones hubo una reducción de la importancia relativa de la agricultura, que en 1995 fue sustituida por el sector comercial como principal componente del PIB. Ello estuvo asociado al virtual fin de las exportaciones de algodón y carne y a la reducción considerable de producción agrícola destinada a satisfacer el mercado interno, así como a un rápido crecimiento del comercio, el transporte y los servicios financieros durante la década de 1990.

El deterioro de algunos sectores agropecuarios se compensó parcialmente con un moderado crecimiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales, una recuperación de las exportaciones del café y un importante crecimiento de la producción de azúcar y sus derivados, que ha colocado a Guatemala entre los principales exportadores de azúcar en el mundo. Lo último ha sido parte de un proceso importante de transformaciones que ha involucrado cambios tecnológicos, modificaciones gerenciales y de relaciones laborales, mayor integración agroindustrial, y una diversificación de inversiones que se extiende

a otras áreas (energía y sistema financiero) y países.

A su vez, la mayor presión demográfica combinada con un menor acceso a la tierra ha conducido a cambios obligados de los pequeños productores agrícolas, lo cual ha tenido tres manifestaciones. Primero, se ha reflejado en una nueva etapa de intensificación en el uso del suelo, ejemplificado por la ampliación y tecnificación de la producción de frutas y hortalizas, generalmente acompañado de una articulación entre cooperativas, asociaciones u otras formas organizativas con comercializadores externos. Segundo, se ha reflejado en el surgimiento de pequeños productores de café, a menudo en laderas de sierras y volcanes en que se compensa las desventajas de acceso con la calidad del café de altura. Tercero, se ha manifestado en la expansión y diversificación de pequeños productores hacia actividades no agrícolas, incluyendo la producción artesanal, la microindustria rural y el comercio, en ocasiones sin éxito y tomando la forma de situaciones de desempleo rural disfrazado.

Productividad y trabajo en el área rural

Los cambios productivos en el área rural en general se han manifestado en alteraciones del patrón de empleo, en que se han combinado una menor demanda de mano de obra estacional, una mayor presión demográfica—especialmente en el Altiplano Occidental—y menor acceso a la tierra. Las consecuencias han sido un aumento del subempleo y del desempleo abierto en el área rural, así como una búsqueda de nuevas opciones por parte de los pequeños productores agrícolas. Al limitado acceso a buenas tierras y a la reducción de necesidades de mano de obra migrante en las actividades de agroexportación, se han agregado otros factores que explican la combinación de actividades ocupacionales que caracterizan a grandes contingentes de la población económica-

mente activa (PEA) en el área rural. Entre estos factores están la propia demanda local de productos artesanales, herramientas y materiales de vivienda, que puede ser satisfecha por productores locales; la importancia, también antigua, de actividades comerciales a partir de circuitos de intercambio entre comunidades, municipios y regiones del país; la ampliación de las migraciones a México y a los Estados Unidos, incluyendo las remesas recibidas; el trabajo en empresas maquiladoras o empacadoras de exportaciones agrícolas no tradicionales, que absorben mano de obra predominantemente femenina; mayores posibilidades de empleo como resultado de servicios públicos o privados en zonas rurales; y la producción de artesanías destinadas a satisfacer la demanda de sectores de medianos o altos ingresos, incluyendo a turistas.

En general, se observa un abanico de situaciones que reflejan la diversificación del trabajo en el área rural, tales como: a) algunos sectores que mantienen acceso a la tierra y que han logrado diversificar y mejorar sus ingresos con nuevos cultivos y accediendo a otros ingresos como las remesas; b) otros semiasalariados que han diversificado sus actividades pero sin éxito, es decir, sin aumentar sus ingresos significativamente; c) los asalariados sin tierra que vive alrededor de las grandes fincas de agroexportación, a menudo víctimas de un desempleo estacional; y d) migrantes definitivos, principalmente a las tierras bajas del Norte. Esta diversidad de estrategias implica que el minifundio campesino ya no tiene como característica única o principal ser el abastecedor de fuerza de trabajo hacia la agricultura latifundista.

A su vez, la alta presión de la población y el bajo acceso a la tierra por parte de un núcleo muy grande de pequeños agricultores ha tenido como consecuencias que existen altos niveles —relativos— de producto por hectárea con niveles relativamente bajos de producto agropecuario por persona ocupada, indicio de altos niveles de subempleo rural.

La productividad por hectárea trabajada es bastante similar en los distintos departamentos, independientemente de que la calidad de los suelos y del capital disponible en la Costa Sur sean muy superiores a la de los del Altiplano, de mayor proporción de población indígena. En el área rural los indígenas desempeñan en mayor grado trabajos por cuenta propia, concentrado en la agricultura, mientras que para los no indígenas tiene mayor importancia el trabajo asalariado y la ocupación en sectores no agrícolas.

Servicios financieros y mercado de tierras en el área rural

Los servicios financieros en el área rural se caracterizan por su heterogeneidad. Allí opera la banca comercial privada, prestamistas, cooperativas de ahorro y crédito, ONGs especializadas en finanzas rurales, casas comerciales que suministran insumos y empresas exportadoras que financian a los productores. Los proveedores más importantes de crédito rural tienden a ser los comerciantes y las cooperativas de ahorro y crédito, que han demostrado su capacidad de conceder crédito a pequeños productores. Además, merecen destacarse dos características del crédito. Una, es que como consecuencia de la heterogeneidad coexisten condiciones de crédito muy variadas, incluyendo tasas de interés diferentes. Otra, es que el financiamiento externo es una fuente importante de recursos, lo cual amplía el acceso al financiamiento, pero también puede introducir incentivos para tener una cartera de créditos de baja calidad cuando existen elementos de concesionalidad y no se establecen claramente los requisitos de recuperación de los créditos.

Durante la década de 1990 el mercado de tierras fue afectado por un mayor número de operaciones de compra y venta de tierras llevadas a cabo por el INTA, FONATIERRAS, el programa FORELAP y FONAPAZ. En ello incidió de manera determinante

el retorno de los refugiados y sus demandas de tierras, lo cual constituye un conjunto de experiencias que permite obtener conclusiones de interés para un eventual programa más amplio de compra y venta de tierras. En particular, los programas mencionados establecieron una nueva pauta de reglas aplicables a las transacciones. Así, los propietarios interesados en vender al gobierno tuvieron que actualizar el valor declarado de sus bienes, hacer que las escrituras y planos concordara con el registro, y aceptar que todas las transacciones estarían sujetas a los impuestos correspondientes. Sin embargo, ha sido muy difícil completar todos los trámites requeridos, lo cual se ha reflejado en problemas de muchas comunidades para legalizar las tierras que poseen y en una serie de gastos importantes después de la compra misma. Ello ha limitado, a su vez, el número de transacciones de compra-venta que podían llevarse a cabo.

Aunque los impuestos aumentan los costos de transacción del mercado de tierras, resultan de mayor significación aquellos costos que resultan de la inseguridad, asociado a la ausencia de un registro y catastro adecuado. Los esfuerzos por modernizar ambos han enfrentado obstáculos derivados de leyes obsoletas y de la falta de un marco legal adecuado, además de las dificultades que resultan de incorporar metodologías y técnicas modernas para la operación del catastro y el registro sin contar con suficientes recursos financieros y humanos. Por otra parte, junto a las normas jurídicas formales existen normas y reglas de comportamiento y de convivencia social (derecho consuetudinario) que no han sido creadas por el Estado pero que rigen la propiedad y las transacciones de tierra al tiempo que contribuyen al mantenimiento del orden interno y a la solución de conflictos. Además, existe un gran número de formas de propiedad comunal o colectiva que el derecho formal no reconoce, pero que se manifiestan en el derecho consuetudinario.

En general, los mercados de tierra están segmentados, pudiéndose distinguir entre mercados formales, en que las transacciones

se llevan a cabo debidamente legalizadas y utilizando canales de información abiertos y transparentes, y los mercados informales, donde las transacciones se rigen por las reglas de la confianza y aceptación comunitaria y familiar. En Guatemala los mercados estrictamente formales son limitados, puesto que la difusión de información se restringe incluso en el caso de transacciones de grandes predios, debidamente legalizados. Lo anterior hace difícil obtener información precisa sobre precios, aunque en general prevalecen precios más altos en la llanura costera y en la Bocacosta que en las tierras centrales o bajas del Norte.

Los recursos naturales y el medio ambiente

El desarrollo rural sostenible requiere un marco legal e institucional que garantice un adecuado uso de los recursos naturales. Aunque se ha avanzado en los últimos años en desarrollar una legislación ambiental y en crear un conjunto de instituciones para asegurar su aplicación, aún persisten problemas. Estos incluyen la ausencia de una reglamentación de parte de la legislación correspondiente, dificultades para graduar o diferenciar la protección, insuficientes recursos, y ciertos problemas de coordinación, no obstante los esfuerzos que se han realizado para superar este problema.

Por otra parte, la evaluación del uso de los recursos naturales en Guatemala permite identificar varias tendencias. Primero, el patrón de deforestación de Guatemala, incluyendo el que se observa en Petén, ha adquirido proporciones alarmantes, que hacen dudar de las perspectivas de un desarrollo forestal en el país. Segundo, a pesar de ser el país centroamericano con el recurso hídrico renovable interno más grande, el uso per cápita de agua reportado es el más bajo de la región, sin que exista una política integral de gestión del agua. Tercero, ha estado aumentando el número de conflictos entre las

actividades de minería, incluyendo la explotación de petróleo, y la gestión adecuada de los recursos naturales, aunque existen ejemplos de acciones conjuntas para monitorear las actividades petroleras, lo cual podría contribuir a prevenir conflictos en el futuro.

Cuarto, en los últimos años ha aumentado de manera significativa el uso de energía térmica (65% del total en 1998 en contraste con 7% en 1990) a costa de la energía hidroeléctrica, con lo cual puede aumentar la contaminación ambiental y la generación de gases de invernadero si no se adoptan medidas correctivas de corto plazo. Quinto, 1998 posiblemente represente uno de los peores años en términos del número de desastres naturales (fenómeno del Niño e incendios, descarga de ceniza del volcán Pacaya y Huracán Mitch), poniendo de manifiesto la vulnerabilidad del país en esta materia y la necesidad de incorporar la prevención de desastres como parte de la estrategia de desarrollo de largo plazo de Guatemala.

En particular, el Huracán Mitch afectó a casi 750 mil personas, de las cuales debieron ser evacuadas más de 100 mil. Se registraron 268 muertos y quedaron cesantes alrededor de 10 mil personas. El número de víctimas hubiera sido aún mayor de no haber mediado los sistemas de alerta y de evacuación, así como una reacción rápida de las autoridades y de organizaciones de la sociedad civil para enfrentar esta situación. El poder destructor

de las lluvias causadas por el huracán aumentó debido a la deforestación, al uso intensivo de tierras, y al hecho que numerosas viviendas habían sido construidas en abruptas laderas o en los márgenes de ríos y lagos. El huracán afectó con mayor fuerza las zonas Norte, Nororiental y Oriental del país.

Hubo daños directos que tomaron la forma de inundaciones, erosión, deslizamientos de tierras y modificaciones de litorales los cuales, a su vez, perjudicaron la infraestructura, las viviendas y las áreas de producción, así como la biodiversidad, los nichos ecológicos, los suelos y el agua. A lo anterior se agregaron daños indirectos resultantes de pérdidas de los servicios ambientales (mitigación de gases de invernadero, protección de fuentes de agua y de la biodiversidad, valor escénico y científico de los ecosistemas); pérdidas de la capacidad productiva de los ecosistemas naturales, especialmente de la producción forestal, hídrica, energética, medicinal y alimenticia; aumento de los costos de saneamiento ambiental; desplazamiento y ampliación de enfermedades y de plagas de insectos y roedores; alteración de los hábitats de desarrollo de la biodiversidad; y aumento de la degradación de las cuencas hidrográficas. Los daños tendieron a afectar más a aquellos campesinos obligados a asentarse en lugares de elevado riesgo, además de aquellos que perdieron su empleo.

Primera parte: La situación actual del desarrollo humano





Los índices del desarrollo humano

Introducción

Para la elaboración de este Informe se contó con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de 1998/99, lo cual permitió actualizar algunas de las cifras del informe anterior y comparar estas cifras con aquéllas obtenidas del Censo de Población de 1994 y de la Encuesta Sociodemográfica de 1989¹. Así, a diferencia del Informe anterior, que proporcionaba una fotografía de la situación de Guatemala en el momento en que se firmaron los Acuerdos de Paz, el presente Informe permite comparar la situación actual con la situación prevalente en 1989 y 1994. En particular, a continuación se presenta información de la evolución del Índice de Desarrollo Humano entre 1989 y 1998, y se desagrega esta información por regiones, además de medir el Índice de Desarrollo de la Mujer y de desagregar el IDH por área urbana y rural.²

1. El Índice de Desarrollo Humano por regiones

a) Situación actual y tendencias

El IDH constituye una manera parcial de medir las opciones del desarrollo humano y se basa en indicadores de ingreso, de esperanza

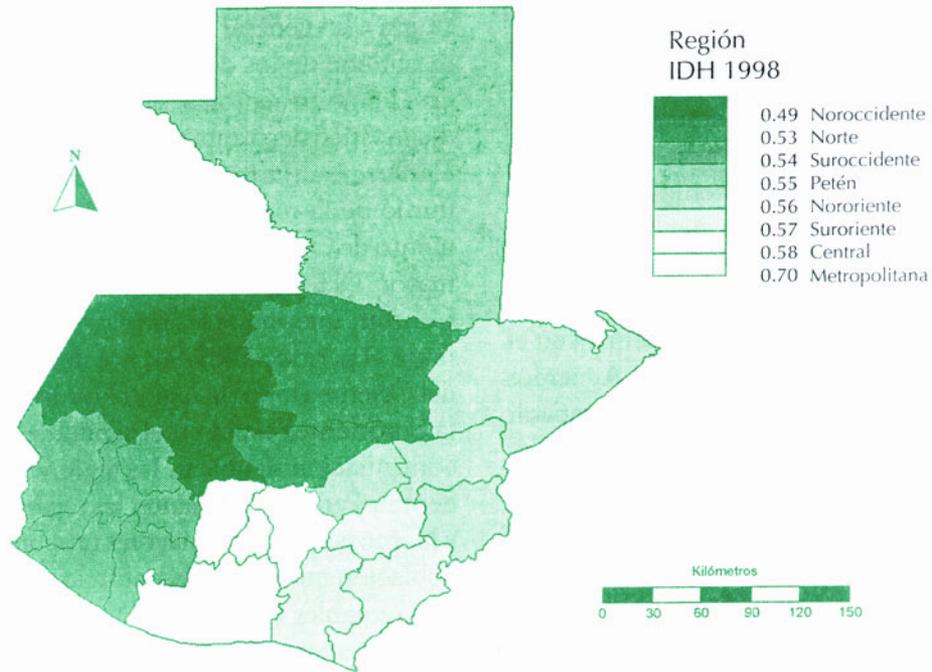
de vida y de educación (alfabetismo y asistencia a educación primaria, secundaria y universitaria). En general, el panorama del IDH que se obtiene de los datos actualizados de 1998 en el ámbito regional tiende a confirmar el diagnóstico departamental que se presentó en el informe anterior. Así, es evidente el predominio de la región Metropolitana (departamento de Guatemala) como la región con un mayor IDH. Sigue, a cierta distancia, la región Central, que mejoró significativamente durante el período 1989-94. Los departamentos del Oriente (tanto la región Nororiente como la Suroriente) están en el siguiente lugar, y a continuación se ubican las regiones Suroccidente y Petén. Finalmente, las regiones Norte y Noroccidente, con mayores proporciones de población indígena, presentan los índices más desfavorables (Gráfica 1).

Pero aparte de permitir un diagnóstico de la situación actual, la principal novedad de este capítulo es que permite analizar las tendencias del IDH en el ámbito regional. Específicamente, se observan dos tendencias. En primer lugar, en 1998 este índice fue superior al de 1994 y al de 1989, observándose una clara tendencia que mejoró tanto para el país en su conjunto como para cada región, aunque con diferencias entre éstas (Cuadro 1 y Gráfica 2).

¹ Guatemala es el único país de América Latina que había dejado pasar un lapso tan prolongado de tiempo sin realizar encuestas de hogares. La Encuesta de Hogares de 1998 constituye un avance muy significativo en materia estadística y, una vez estén disponibles todos los datos de la misma, permitirá realizar estimaciones de pobreza. Actualmente los únicos datos de pobreza (estimados con base en los ingresos) se derivan de la Encuesta Sociodemográfica de 1989.

² La Encuesta Sociodemográfica de 1989 no permite desagregar la información por departamento. Con las cifras del Censo de Población y dicha Encuesta pueden realizarse comparaciones y simulaciones que permitirían realizar estimaciones a nivel de departamento, pero para ello se requeriría contar con la base de datos completa de la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares de 1998. La publicación de los resultados de esta Encuesta, en el tercer trimestre de 1999, no permitió contar con la totalidad de la información correspondiente para poder realizar este ejercicio.

Gráfica 1
Índice de Desarrollo Humano
1998



Cuadro 1
Índice de Desarrollo Humano por región
1989, 1994 y 1998

Región	1989	1994	1998	Diferencia	
				94/89	98/94
Metropolitana	0.62	0.68	0.70	0.06	0.02
Norte	0.42	0.43	0.53	0.01	0.10
Nororiente	0.52	0.53	0.56	0.01	0.03
Suroriente	0.50	0.52	0.57	0.02	0.05
Central	0.48	0.54	0.58	0.06	0.04
Suroccidente	0.47	0.51	0.54	0.04	0.03
Noroccidente	0.42	0.46	0.49	0.04	0.03
Petén	0.53	0.53	0.55	0.00	0.02
País	0.51	0.55	0.59	0.04	0.04

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: INE, Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989; X Censo de Población y V de Habitación 1994; y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 1998/99.

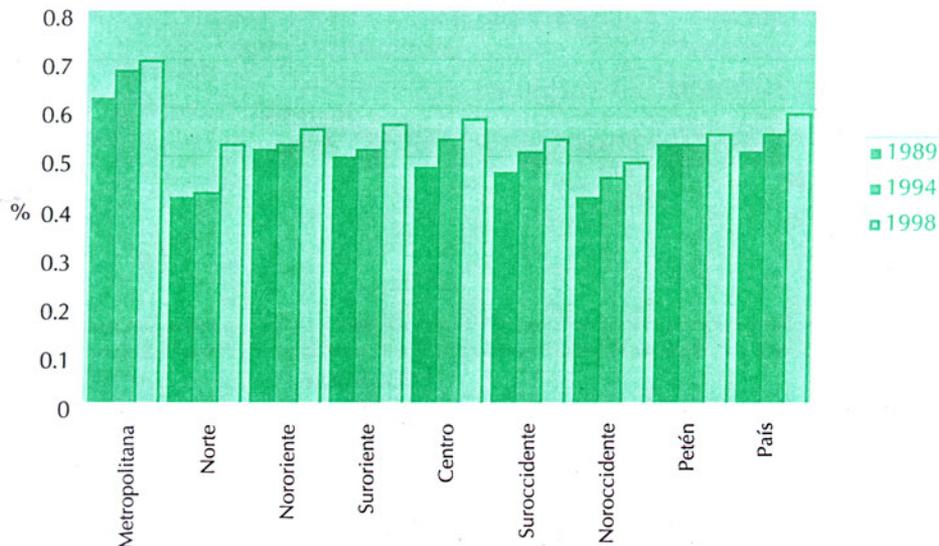
En segundo lugar, hubo una tendencia de concentración del ingreso en el ámbito regional, especialmente durante el período 1989-94. Ello fue el resultado, por un lado, del mayor crecimiento del ingreso en la región Metropolitana durante este período. Posteriormente, entre 1994 y 1998, hubo un crecimiento importante del ingreso en el Oriente, el Centro y, especialmente, en el Norte (aunque partiendo de una base muy pequeña), que contrarrestó ese proceso de concentración. Así, el ingreso de la región Metropolitana pasó de ser equivalente a 1.6 veces la media nacional en 1989 a 2.1 veces la media en 1994, para luego mantenerse a un nivel 2.0 veces mayor en 1998 (más de Q10.6 mil, en comparación con Q5.3 mil). Y, aunque las demás regiones mantuvieron su nivel de ingreso por debajo de esta media, el crecimiento del ingreso en las regiones del Centro y del Oriente (entre Q4.4 y 4.8 mil en 1998) los acercó a ella durante el segundo período. Por otro lado, sin embargo, la concentración aumentó debido al deterioro

relativo de la situación de la región Noroccidental, la de menores ingresos, que pasó de tener un ingreso equivalente a poco más de la mitad de la media nacional en 1989 (0.6 veces la media) a cerca de la mitad en 1994 (0.5 veces la media) y a menos de la mitad en 1998 (0.4 veces la media).

b) El aporte del ingreso, la educación y la esperanza de vida al IDH

Para el período 1989-1998 las mejoras de los índices fueron principalmente el resultado de aumentos de la esperanza de vida seguidos por aumentos del ingreso. Las mejoras en educación fueron el componente de menor importancia, especialmente durante el período 1994-1998 (Recuadro 1). Este rezago, especialmente si se toma en cuenta las brechas heredadas de una historia de décadas de descuido y falta de atención, confirma que el principal desafío del desarrollo humano en Guatemala es mejorar la cobertura y la calidad de la educación.

Gráfica 2
Índice de Desarrollo Humano por región
1989, 1994 y 1998



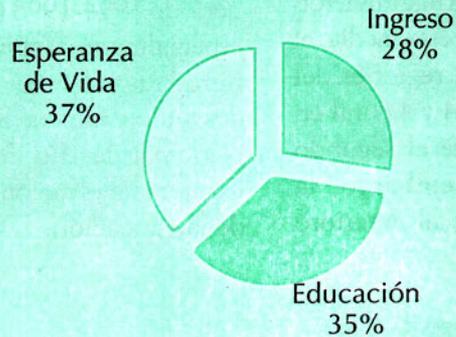
Fuente: Elaboración propia con base en información de: La Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989; X Censo de Población y V de Habitación 1994; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99.

Recuadro 1

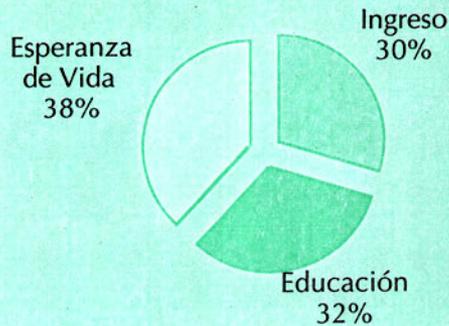
IMPORTANCIA DE LOS CAMBIOS DE ESPERANZA DE VIDA, INGRESOS Y EDUCACIÓN COMO DETERMINANTES DE LAS MEJORAS DEL IDH

El mayor aumento del IDH, tanto entre 1989 y 1994 como entre 1994 y 1998, fue principalmente el resultado de un aumento de la esperanza de vida. En el primer período contribuyó con un 37% del cambio del IDH y en el segundo con un 38%. Las mejoras en educación (alfabetización y matriculación primaria, secundaria y universitaria) explican el 35% de las mejoras del IDH entre 1989 y 1994, pero este aporte se redujo a un 32% durante el segundo período. Con el aporte del ingreso ocurrió lo contrario: fue menor durante el primer período (28% de la mejora del IDH) que durante el segundo (30%).

Aportes del ingreso, la educación y la esperanza de vida al cambio de IDH entre 1989 y 1994
(en porcentajes)



Aportes del ingreso, la educación y la esperanza de vida al cambio de IDH entre 1994 y 1998
(en porcentajes)

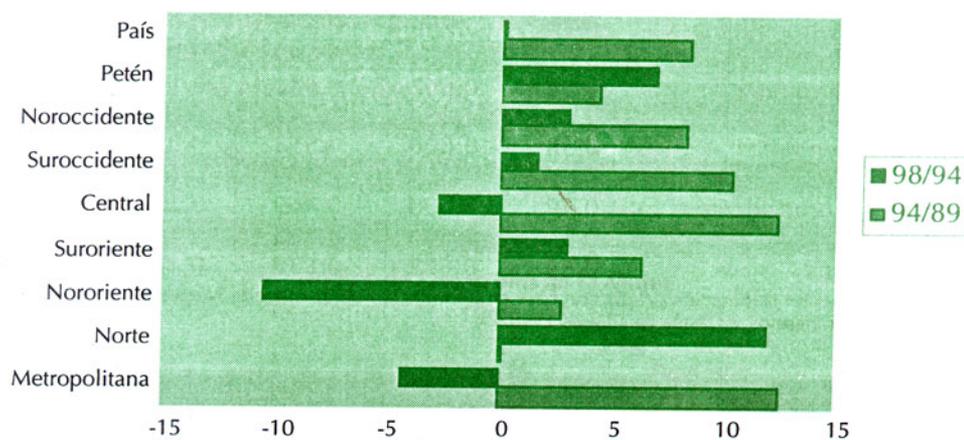


Fuente: Elaboración propia con base en información de: La Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989; X Censo de Población y V de Habitación 1994; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99.

En el componente de educación del IDH lo que más pesa es la tasa de alfabetización, que a nivel nacional aumentó de 60.3% en 1989 a 64.6% en 1994 y a 69.0% en 1998. Ello equivale a un aumento aproximado de un punto porcentual por año, que fue similar en ambos períodos, sin que su aporte al mejoramiento del IDH para el país en su conjunto haya sido muy alto.³ En el caso de la asistencia primaria hubo progresos entre 1989 y 1998 equivalentes a un aumento de un punto porcentual por año, aunque esta mejora se concentró en el período 1989-1994 (Gráfica 3). Algo similar ocurrió con la asistencia secundaria, que solamente aumentó en seis puntos porcentuales entre 1989 y 1998, en su mayor parte durante el primer período.⁴

Otra diferencia entre ambos períodos es que durante el primero hubo mayores aumentos de la asistencia primaria y media en áreas urbanas que en las rurales, mientras que en el segundo ocurrió lo contrario. Sin embargo, los aumentos de asistencia rural del primer período fueron, aún así, mayores que los del segundo, durante el cual se estancó la asistencia primaria y secundaria en áreas urbanas. En síntesis, el limitado avance de las tasas de asistencia neta en primaria y secundaria entre 1994 y 1998, especialmente en el área urbana, explica el menor aporte de la educación al crecimiento del IDH durante este segundo período.

Gráfica 3
Tasa de asistencia neta en primaria por región
(diferencia porcentual)



Fuente: Elaboración propia con base en información de: Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989; X Censo de Población y V de Habitación 1994; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99.

³ Hubo excepciones, ya que entre 1989 y 1994 hubo un aumento alto (16.7 puntos porcentuales) de la tasa de alfabetización en la región Central, mientras que entre 1994 y 1998 el mayor aumento ocurrió en la región Norte (15 puntos porcentuales). El aumento de la alfabetización en la región Central explica en buena parte el mayor IDH de esta región para el año 1994, mientras que en la región Norte hubo una coincidencia entre el aumento del ingreso y el de la alfabetización (además de la mayor matriculación, como se indica a continuación), que explican en buena parte la importante mejora del IDH en esta región entre 1994 y 1998.

⁴ Los aumentos de la asistencia primaria durante el primer período se concentraron en las regiones de Occidente (norte y sur), Metropolitana y Central y las de educación secundaria en estas dos últimas (Gráfica 3). Los aumentos más limitados de asistencia durante el segundo período se concentraron en la región Norte y en el Petén (primaria y secundaria) y en el Suroriente (secundaria).

2. El Índice de Desarrollo Humano para áreas urbanas y rurales

Una innovación que resulta de contar con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998/99 es que permite comparar el ingreso y los índices de desarrollo humano de las áreas urbanas con los de las áreas rurales. Así, en 1998 las diferencias de los índices entre ambas áreas eran altas, tanto a nivel nacional como entre regiones (Cuadro 2). Para el país en su conjunto el IDH rural era más de 14 puntos porcentuales menor que el IDH urbano. Además, el IDH urbano más bajo (0.60, en la región Noroccidente) era

mayor que el IDH rural más alto (0.55, en la región Central), con la excepción de la región Metropolitana (0.64).

Las mayores diferencias entre lo urbano y lo rural se dieron en las regiones del Suroccidente, Petén y Noroccidente. Estas diferencias en el interior de cada región se derivan principalmente de diferencias de educación y, en menor medida, de diferencias de ingresos (Cuadro 3). Lo anterior sugiere la necesidad de impulsar acciones con el objetivo de elevar el desarrollo humano y la equidad dentro de las regiones de acuerdo con criterios que incluyan lo urbano y rural y no sólo los de naturaleza geográfica.

Cuadro 2
Índice de Desarrollo Humano por región y área
1998

Región	Total	Urbano	Rural	Diferencia
Metropolitana	0.70	0.736	0.638	0.098
Norte	0.53	0.602	0.513	0.089
Nororiente	0.56	0.647	0.542	0.105
Suroriente	0.57	0.632	0.543	0.089
Central	0.58	0.608	0.553	0.055
Suroccidente	0.54	0.624	0.509	0.115
Noroccidente	0.49	0.600	0.469	0.131
Petén	0.55	0.666	0.505	0.161
País	0.59	0.672	0.536	0.136

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99.

Cuadro 3
Diferencias entre los índices de educación e ingresos por región y área
1998

Región	Índice de Nivel Educativo			Índice del PIB per cápita real		
	Urbano	Rural	Diferencia	Urbano	Rural	Diferencia
Metropolitana	0.766	0.621	0.145	0.668	0.521	0.146
Norte	0.592	0.380	0.212	0.499	0.445	0.054
Nororiente	0.663	0.455	0.208	0.575	0.467	0.109
Suroriente	0.683	0.496	0.187	0.668	0.521	0.146
Central	0.626	0.534	0.092	0.499	0.445	0.054
Suroccidente	0.687	0.468	0.219	0.575	0.467	0.109
Noroccidente	0.586	0.353	0.233	0.537	0.458	0.079
Petén	0.725	0.422	0.303	0.515	0.443	0.072
País	0.706	0.467	0.239	0.523	0.394	0.128

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 1998/99.

3. El Índice de Desarrollo Humano de la Mujer

Con el fin de evaluar la situación de la mujer se calculó el IDM por región, para 1998 (Cuadro 4). Este índice se encuentra compuesto por los mismos indicadores utilizados para calcular el IDH, pero también incluye el efecto del grado de disparidad de las mujeres y los hombres. La falta de información sobre ingresos de la mujer para 1989 y 1994 no permite hacer un análisis de la evolución del IDM por región desde 1989 hasta 1998. Sin embargo, los resultados obtenidos para 1998 apuntan a una situación similar a la del IDH, y confirman los resultados obtenidos en el Informe del año pasado. Así, por un lado, las mayores disparidades entre hombres y mujeres se manifiestan en las diferencias de ingresos. Por otro, los mejores índices corresponden a la región Metropolitana, donde las mujeres tienen los índices más altos de esperanza de vida, educación e ingreso, claramente por encima de las demás regiones. En un segundo grupo se encuentran la región Central y Suroriente, con niveles similares de educación, esperanza de vida e ingresos, seguidos del Nororiente, Petén y Suroccidente. Entre

éstos existen mayores diferencias y mayor nivel de educación en el Suroccidente y Petén.

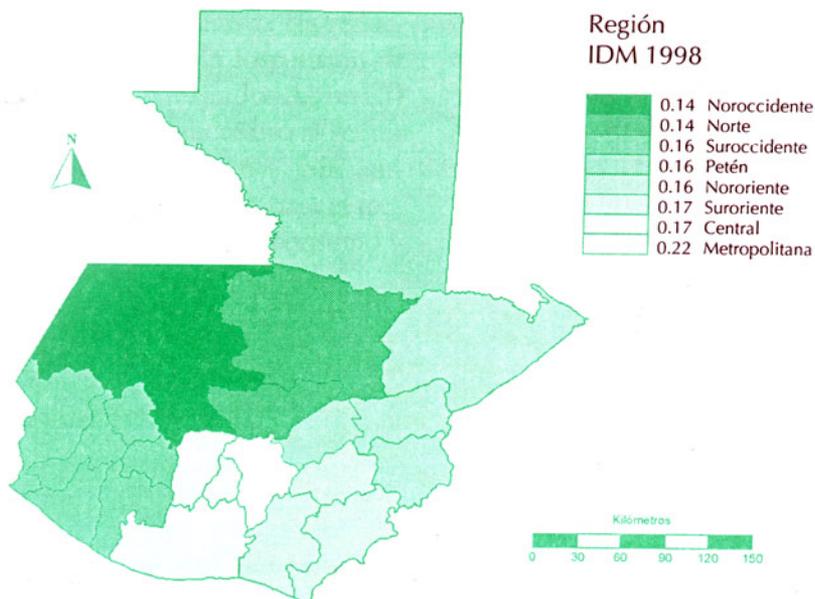
Finalmente, el Norte y Noroccidente se encuentran en la posición más desfavorable, con niveles particularmente bajos de ingreso y de educación. En general, se observa una relación cercana entre los niveles de educación y de ingreso de las mujeres. El orden de las regiones es similar cuando se les compara con base en estos indicadores. En el caso de la esperanza de vida de las mujeres las situaciones más desfavorables parecen presentarse en el centro y sur del país.

Cuadro 4
Índice de Desarrollo de la Mujer por región
1998

Región	Índice igualmente distribuido			IDM
	Esperanza de vida	Componente educativo	Ingreso per cápita	
Metropolitana	0.20	0.29	0.15	0.22
Norte	0.19	0.15	0.09	0.14
Nororiente	0.19	0.18	0.11	0.16
Suroriente	0.18	0.21	0.11	0.17
Central	0.18	0.22	0.11	0.17
Suroccidente	0.17	0.19	0.10	0.16
Noroccidente	0.19	0.14	0.08	0.14
Petén	0.19	0.19	0.10	0.16
País	0.19	0.21	0.12	0.17

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 1998/99

Gráfica 4
Índice de Desarrollo de la Mujer
1998





Condiciones macroeconómicas y empleo

Introducción

Uno de los determinantes básicos del desarrollo humano es el ingreso, que a su vez depende principalmente del empleo. A continuación se realiza un breve análisis de la evolución reciente del ingreso y del empleo con énfasis en lo ocurrido en 1998.

1. El crecimiento de la producción, del crédito y del consumo

La economía guatemalteca creció en un 4.9% en 1998, siendo éste uno de los dos años de mayor crecimiento en la década de 1990.¹ En ello incidió una política fiscal expansiva que se manifestó en un déficit fiscal del gobierno central del 2.3% del PIB —el mayor de la década—, así como una política monetaria relajada durante el primer semestre de 1998. Como consecuencia de la política fiscal expansiva el consumo del gobierno creció en un 32.8% en términos reales y la formación bruta de capital del sector público en un 7.8%. La reducción de las tasas de interés provocadas por la política monetaria relajada (la reducción del encaje bancario y la suspensión de las Operaciones de Mercado Abierto) estimuló una expansión del crédito al sector privado, que creció en un 27.6%. Sin embargo, el 73% del total del crédito para el sector privado en 1998 se destinó al consumo y

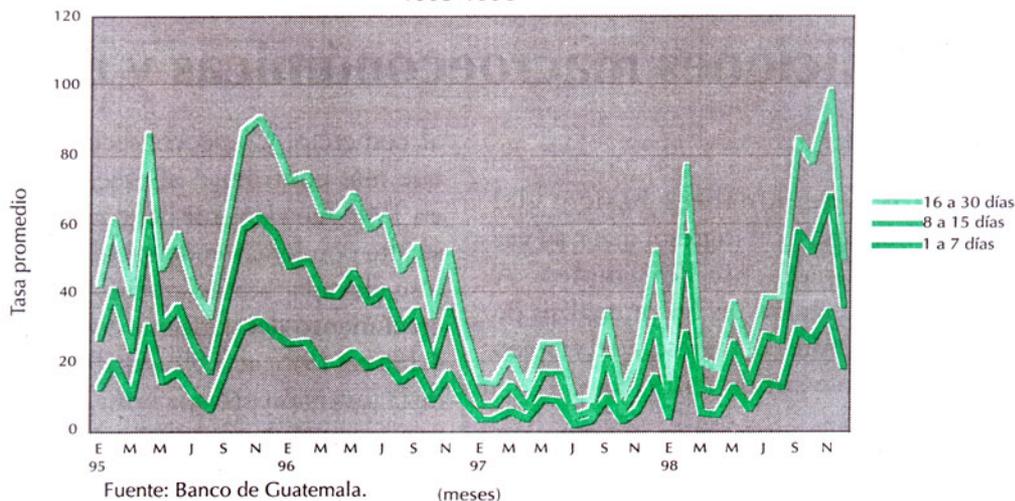
al comercio. Como consecuencia, el sector que más contribuyó al crecimiento del PIB en 1998 fue el sector del comercio, debido a su alta ponderación dentro del PIB, así como a su elevada tasa de crecimiento. La tasa de crecimiento del consumo total aumentó del 4.1% en 1997 al 7.8% en 1998. El aumento de la inversión privada bruta se combinó con una fuerte reducción de existencias, lo cual provocó que la inversión total se redujera en un 4.8% en 1998, en contraste con un crecimiento del 16.0% en 1997 (Cuadro 1).

La expansión crediticia cesó en el segundo semestre como consecuencia de una mayor demanda de divisas que el Banco de Guatemala satisfizo, y que al suministrar dólares a cambio de quetzales condujo a una disminución de liquidez en manos del público y, especialmente, en poder del sistema financiero.² Así, disminuyeron los depósitos monetarios, aumentaron las tasas de interés de muy corto plazo (reportos; Gráfica 1) y esta situación agudizó las dificultades de un sector financiero que ya enfrentaba problemas debido a: a) el plazo más largo de sus inversiones en contraste con el plazo más corto de sus obligaciones, b) una cartera concentrada de préstamos, a menudo vinculados, y c) una supervisión débil, en parte porque una proporción importante de las actividades de los principales grupos financieros no está sujeta a control por parte de la Superintendencia de Bancos.

¹ El otro año fue 1995, en que el PIB también creció, en términos reales, en un 4.9%.

² BANGUAT (1998).

Gráfica 1
Tasa promedio de rendimiento mensual de repojo según plazo
(en tasas)
1995-1998



Como resultado, el sistema financiero en su conjunto tuvo serias dificultades para enfrentar la situación de iliquidez, y varias entidades financieras no bancarias quebraron a fines de 1998 (Recuadro 1). Frente a esta situación, a fines de 1998 las autoridades

monetarias redujeron el encaje bancario, aumentaron la liquidez mediante el suministro de adelantos para varias entidades financieras, y facilitaron el funcionamiento de un mecanismo de concesión de créditos entre bancos.

Cuadro 1
Oferta y demanda global
(en miles de quetzales de 1958 y tasas)
1997-1998

Concepto	1997 p/	1998 e/	Tasas de variación	
			1997	1998
I. Consumo Total	3,864,915.0	4,165,711.2	4.1	7.8
Privado	3,491,265.7	3,669,320.2	4.0	5.1
Público	373,649.3	496,391.0	5.5	32.8
II. Inversión interna bruta	455,713.4	433,646.6	16.0	-4.8
Formación geográfica bruta de capital fijo	512,375.9	572,837.2	19.9	11.8
Privada	360,578.2	409,225.8	19.6	13.5
Pública	151,797.7	163,611.4	20.7	7.8
Variación de existencias	-56,662.5	-139,190.6		
III. Demanda interna (I + II)	4,320,628.4	4,599,357.8	5.3	6.5
IV. Exportación de bienes y servicios	830,605.6	901,510.5	10.2	8.5
Demanda global=oferta global	5,151,234.0	5,500,868.3	5.7	6.8
V. Importación de bienes y servicios	662,828.0	793,961.2	19.5	19.8
VI. Producto interno bruto	4,488,406.0	4,706,907.1	4.3	4.9
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1,064,215.4	1,098,270.3	2.8	3.2
Explotación de minas y canteras	24,354.9	29,420.7	24.6	20.8
Industria manufacturera	617,368.3	639,174.0	2.7	3.5
Construcción	101,920.7	112,010.8	9.4	9.9
Electricidad y agua	152,866.6	161,753.8	14.7	5.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	396,304.9	426,245.7	5.9	7.6
Comercio al por mayor y al por menor	1,104,601.9	1,160,843.4	3.8	5.1
Banca, seguros y bienes inmuebles	225,916.7	245,119.7	5.7	8.5
Propiedad de vivienda	210,409.4	217,566.6	3.6	3.4
Administración pública y defensa	330,943.2	347,655.8	5.2	5
Servicios privados	259,504.0	268,846.3	3.5	3.6

p/= Cifras preliminares.

e/= Cifras estimadas.

Fuente: Banco de Guatemala.

Recuadro 1 LA CRISIS DE LIQUIDEZ

Diferentes versiones señalan distintos responsables de la crisis de liquidez que se enfrentó en el segundo semestre de 1998: el sistema financiero y el BANGUAT. Por un lado, se ha dicho que los problemas de liquidez fueron consecuencia de una banca ineficiente, oligopólica, con presencia de créditos vinculados, poca capacidad para evaluar créditos y mal manejo de riesgos, incapaz de administrar debidamente el elevado crecimiento de la concesión de préstamos; por otro lado, se ha señalado la responsabilidad del BANGUAT al modificar la dirección de su política monetaria, facilitando primero una fuerte expansión del crédito seguido de una fuerte restricción de liquidez por la venta de divisas.

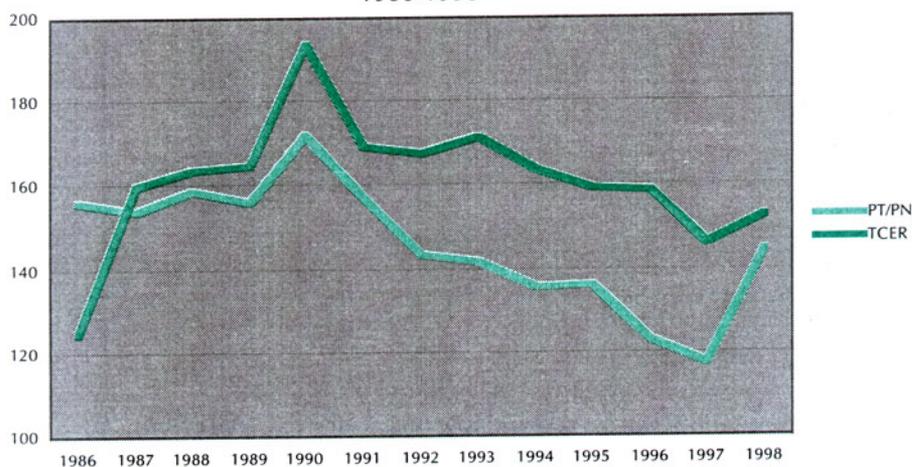
En todo caso, durante el año se combinaron, primero, la relajación de la política monetaria en el primer semestre, que favoreció a una fuerte expansión del crédito del sector bancario; segundo, las bajas tasas de interés locales que indujeron la salida de capitales a países centroamericanos y emergentes como Rusia; y, tercero, una política fiscal expansiva en lo referente al gasto público. Lo anterior provocó varios efectos: en primer lugar, hubo una depreciación más rápida del tipo de cambio y una aceleración del crecimiento de la demanda agregada privada y pública. La depreciación fue combatida vendiendo dólares del BANGUAT, lo cual contrajo la disponibilidad de quetzales en la economía. Al restringir el crecimiento de liquidez, se estimuló el aumento de la tasa de interés de corto plazo (reportos), lo cual aumentó las dificultades que ya enfrentaba el sistema financiero. La venta de TELGUA y el huracán Mitch agudizaron el problema, ya que la telefónica fue vendida a inversionistas, principalmente guatemaltecos, que se agenciaron de fondos en el mercado financiero interno, lo cual coincidió con el retiro de liquidez por venta de divisas del BANGUAT. El huracán Mitch agravó la situación, ya que dificultó el cumplimiento de pagos de parte de algunos deudores de los bancos. Estos problemas afloraron a la par de las quiebras de dos importantes firmas de exportación, Agricafé y Compañía Agrocomercial, que afectó a entidades financieras e inversionistas nacionales y extranjeros y contribuyó a agravar la situación al crear condiciones propicias para crear un estado de desconfianza en los ahorrantes.

2. El sector externo

La creciente presión de la demanda de divisas en 1998, estimulada por la expansión del crédito, provocó frecuentes intervenciones del Banco Central para contrarrestar la caída del quetzal. Con ello se interrumpió un proceso de apreciación gradual del tipo de cambio que se había dado durante casi toda la década de 1990, y probablemente marcó el inicio de una nueva etapa con un tipo de cambio sujeto a mayores presiones de depreciación que de apreciación (Gráfica 2).

La expansión del crédito también hizo que las importaciones mantuvieran una alta tasa de crecimiento, de 20%, similar a la experimentada en 1997 (22.4%), con una fuerte alza en el primer semestre. No obstante, a partir de septiembre la depreciación del quetzal y la disminución de liquidez redujeron la demanda por importaciones durante los últimos meses del año. La expansión del crédito para el comercio y el consumo se reflejó en una mayor tasa de crecimiento de las importaciones de bienes de consumo en 1998 que en 1997, al contrario de lo que ocurrió con los bienes intermedios y de capital.

Gráfica 2
 Tipo de cambio real (TCER) y la relación entre precios de sectores
 transables y no transables (PT/PN)
 (en porcentajes)
 1986-1998



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de BANGUAT, INE y CEPAL.
 Nota: Los sectores transables incluyen a la agricultura y a la industria y los no transables a los demás.

Al canalizarse el exceso de liquidez hacia las importaciones se evitó una inflación muy alta, que alcanzó un 7.5%³ en 1998. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones fue menor (7.2%) en 1998 que en 1997 (16.3%), como resultado de precios menos favorables para el café y el petróleo y de un menor dinamismo de las exportaciones a Centroamérica (Recuadro 2, La evolución de las exportaciones). El mantenimiento de una tasa elevada de crecimiento de las importaciones y el descenso del crecimiento de las exportaciones significó que se deterioró la balanza comercial, lo cual contribuyó a que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos pasara del 3.6% del PIB en 1997 al 5.4% en 1998, uno de los más altos de la década.

La cuenta de capitales mostró un saldo positivo de 6.7% del PIB, favorecido por la venta de la Empresa Eléctrica de Guatemala (2.7% del PIB). Esta privatización influyó en el alza de las reservas monetarias internacionales, que se incrementaron en US\$242.6 millones a finales de 1997, totalizando US\$1,345.1 millones al final de 1998. De no haberse vendido EEGSA

se habrían producido pérdidas de reservas por las salidas de capital estimuladas por la caída de las tasas de interés y por la reducción de divisas causada por el aumento de las importaciones.

3. Las privatizaciones

En 1998 se concretaron varias privatizaciones impulsadas desde hacía varios años. Así, a partir de 1996 el Gobierno de la República inició una serie de reformas con el objeto de fortalecer las empresas que proveen servicios públicos, con miras a su posterior privatización. En octubre de 1996, el Congreso de la República aprobó una Ley General de Electricidad que, entre otras cosas, creó la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, con la facultad de establecer las tarifas de transmisión y distribución del servicio eléctrico. También en octubre de ese mismo año, se aprobó la Ley General de Telecomunicaciones, con el fin de abrir la competencia en este sector, crear la Superintendencia de Telecomunicaciones, y desregular los precios al consumidor final. En febrero de 1997, GUATEL procedió a una reestructuración

³ Ibidem.

profunda en sus tarifas, y en abril de 1997, el INDE inició una reestructuración dividiendo sus operaciones en generación, transmisión y distribución. Para completar este andamiaje, en marzo de 1997 el Congreso de la República aprobó las polémicas reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, facultando al Organismo Ejecutivo a vender activos del Estado (Recuadro 3).

El proceso real de privatización se inició en 1997 cuando se otorgó en usufructo oneroso por 50 años el derecho de vía de la red ferroviaria.

Sin embargo, fue hasta 1998 cuando el proceso alcanzó su punto álgido, al privatizar el 80% de las acciones de EEGSA por un valor de US\$512 millones; el 95% de las acciones de TELGUA por un valor de US\$700.1 millones; y el 80% de las acciones de dos empresas regionales de distribución de INDE por un valor de US\$101.8 millones. No obstante lo anterior, el Estado de Guatemala recibió efectivamente en 1998 en pago por estas operaciones US\$512 millones de EEGSA y US\$72.2 millones por TELGUA. Aplicando un tipo de cambio de referencia de

Recuadro 2

LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN 1998

El menor ritmo de crecimiento de las exportaciones tradicionales (café, azúcar, banano, petróleo y cardamomo, que constituyen el 45.6% de las exportaciones), se debió principalmente a que el café, que representa una cuarta parte de las exportaciones totales y la mitad de los productos tradicionales, tuvo una tasa de crecimiento negativo (6.4%), en contraste con un crecimiento del 23% en 1997. Ello fue el resultado de su precio internacional menor (US\$96 en vez de US\$134 por quintal) y a una baja en la producción (11.4% menos que la cosecha 97/98). Lo último fue consecuencia de la erupción del volcán Pacaya y del huracán Mitch, que en noviembre causó pérdidas estimadas en un 16% de la cosecha 1998/1999 (921.8 miles de quintales oro) y un retraso de hasta seis semanas del 80% de la producción esperada para los últimos meses de 1998 y los primeros de 1999.

Las exportaciones de azúcar crecieron en 1998 en alrededor del 21.7%, influenciadas por el incremento en la cuota de importación de EE.UU. en 9,746 Toneladas Métricas, llegando a 63,440 T.M. Las exportaciones de banano también crecieron significativamente (9.6%) a pesar de los perjuicios causados por el Fenómeno del Niño, el huracán Mitch (a fines de año) y los conflictos laborales en algunas fincas. Las exportaciones de petróleo se redujeron en un 39.6%, debido a la baja en sus precios a casi US\$11 el barril, provocado por el debilitamiento de la demanda mundial, principalmente en los países asiáticos.

Las exportaciones hacia Centroamérica aumentaron a una menor tasa (9.5%) que en 1997 (18.2%), pero las exportaciones no tradicionales fuera de Centroamérica fueron más dinámicas (21.4%) que en 1997 (1.7%), a pesar de que las "berries" enfrentaron demandas por el caso de cyclospora. La restricción a la entrada al mercado de EE.UU. durante el período del 15 de marzo al 15 de agosto provocó que un 80% de las fincas se hayan retirado de este cultivo.

El huracán Mitch dañó principalmente la producción de banano, plátano y café y, en menor medida, a las exportaciones no tradicionales como la arveja china, el ajonjolí y el melón, además de productos de consumo interno que incluyen arroz, maíz y tomate. De acuerdo con la CEPAL éstas y otras pérdidas, especialmente de infraestructura, equivalen en total al 4.2% del PIB.

Finalmente, en 1998 el ingreso de turistas (el segundo generador de divisas después del café, sin considerar las remisiones de los migrantes) aumentó en 10.4%, con más de medio millón de ingresados, en gran parte centroamericanos (34.6% del turismo total), con un incremento mayor al 19.5% (35,948 turistas más que en 1997). La influencia del alza en el turismo de salvadoreños al país (25,177 turistas) compensó el poco crecimiento (3.0%) de turistas de América del Norte, que representa el 39.3% del total. En 1998, los ingresos por turismo ascendieron a US\$314.5 millones, mayor en US\$48.4 millones que en 1997.

Recuadro 3

POLÉMICA SOBRE LAS REFORMAS A LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO

En 1997 y 1998 hubo una fuerte polémica acerca del procedimiento seguido para privatizar las empresas del Estado. En particular, se criticó la modificación de la ley de contrataciones del Estado (Decreto 57-92) para permitir enajenar activos del Estado. La polémica tiene que ver con que si se aplica el artículo 124 o el artículo 134 de la Constitución, en este caso. De acuerdo con CEDECON, "a) No es procedente la venta de ninguna entidad descentralizada sin que el Congreso de la República mediante mayoría calificada, declare inoperante el funcionamiento de la misma y autorice su venta y supresión, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 134 de la Constitución de la República. b) Al venderse alguna entidad descentralizada con base en lo que dispone el Decreto No. 20-97, puede ser inconstitucional la venta si no se observan los requisitos que exige el artículo 134 de la Constitución de la República, señalados en el literal anterior. c) Las disposiciones contenidas en el artículo 124 de la Constitución de la República no se refieren a la venta de entidades descentralizadas, debido a que el artículo 134 contiene disposiciones de carácter especial". A su vez, la Corte de Constitucionalidad dictaminó que el procedimiento utilizado para privatizar GUATEL no había sido contrario a la Constitución.

A continuación se destacan (en negrita) las frases más relevantes de los dos artículos de la Constitución:

Artículo 124

Enajenación de los bienes nacionales. **Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales. Las entidades descentralizadas o autónomas, se regirán por lo que dispongan sus leyes y reglamentos.**

Artículo 134

Descentralización y Autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;
- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que le sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el organismo ejecutivo.

De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Q6.39 por US\$1.00, esos ingresos representan Q3,733 millones, equivalentes al 32.3% de los ingresos tributarios de 1998. El sistema de correos nacionales también pasó en 1998 a ser administrado por un operador privado. Se continuó, además, con la subasta de las frecuencias radioeléctricas.

Se pueden identificar dos efectos macroeconómicos, de corto plazo, en este proceso. Primero, contribuyó a cubrir el mayor déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de 1998 por medio de un aumento significativo de los ingresos de divisas. Segundo, estimuló un aumento de la demanda de dólares en la economía guatemalteca por parte de empresarios interesados en contar con acciones en las empresas privatizadas, contribuyendo indirectamente a algunos de los problemas de liquidez experimentados en el segundo semestre de 1998. Además, se destinaron los recursos obtenidos de la privatización a financiar una ampliación del presupuesto nacional de 1999, por un monto equivalente a cerca del 2.4% del PIB. El debate suscitado en Guatemala en torno a este tema fue esclarecedor acerca del impacto negativo que el aumento de la liquidez resultante del mayor gasto podría tener sobre la inflación y el tipo de cambio.

4. Empleo y salarios en el sector privado

Guatemala no cuenta con estadísticas precisas y periódicas de empleo. Sin embargo, la información disponible permite distinguir dos tendencias recientes. Primero, durante la década de los ochenta y noventa aumentó la proporción de empleo no registrado en el IGSS, es decir, no sujeto a contratos de largo plazo y por consiguiente excluido de las prestaciones de la seguridad social. Sin embargo, esta tendencia negativa se detuvo en 1998, lo cual fue un fenómeno positivo. Segundo, hubo cierto aumento del desempleo abierto durante la década de 1990. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

Familiares de 1998/99, el desempleo abierto sería mayor en el área metropolitana y en las áreas urbanas en general.

Es importante, en este sentido, anotar que los efectos de la precarización del empleo y el aumento del desempleo abierto han sido más evidentes en el caso de las mujeres, dado que tradicionalmente sus accesos, permanencia y promoción en el empleo formal han sido limitados por su menor calificación y su inserción en áreas laborales más sensibles a esos fenómenos. Esta tendencia había sido señalada por el PREALC en 1992, cuando indicó que la tasa de desempleo abierto para las mujeres era del 3.2%, mientras que para los hombres era del 2%. A esta situación se suman las mayores responsabilidades familiares de las mujeres.

Las políticas y acciones para mejorar los ingresos de los trabajadores han sido tradicionalmente la fijación de salarios mínimos y el aumento del poder de negociación de los trabajadores a través de los sindicatos. En los últimos años se ha seguido una política de salarios mínimos enfocada a favorecer los niveles ocupacionales más bajos del sector no agrícola, así como a campesinos incorporados en actividades de subsistencia y en condiciones de subempleo, autoconsumo y trabajo estacional. Generalmente se han fijado salarios mínimos con niveles equivalentes al 45% del salario medio de los trabajadores afiliados al IGSS. La vigencia de los salarios mínimos desde 1992 ha sido en promedio mayor a un año, a pesar que el Acuerdo Gubernativo número 776-94 de diciembre de 1994 estableció la fijación anual de los salarios mínimos. En todo caso, se fijaron incrementos del salario mínimo de 45% en octubre de 1994, quince meses después en enero de 1996 (10%), y veinticuatro meses después en enero de 1998 (12%). Los ajustes generalmente no han sido suficientes para compensar el efecto de la inflación (Cuadro 2).⁴

En lo que se refiere a la posibilidad de ejercer presiones sindicales para aumentar los salarios, la tasa de sindicalización de miembros fundadores tradicionalmente ha sido baja (en 1990-

⁴ En febrero de 1999, período no cubierto por este Informe, hubo un aumento de los salarios mínimos de un 10%.

Cuadro 2
Evolución del salario mínimo por actividad
(en quetzales)
1995, 1996 y 1998

Actividad	Salario mínimo mensual nominal			Salario mínimo mensual real*		
	1995	1996	1998	1995	1996	1998
Agricultura	441.04	485.15	543.24	64.70	64.08	61.49
Comercio	504.92	535.33	599.51	74.07	70.71	67.86
Construcción	486.67	555.41		71.39	73.36	
Panificador	882.08	970.29	1,086.79	129.39	128.16	123.02
Galletero	882.08			129.39		
Trabajador administrativo y operario de máquina	882.08			129.39		
Periodismo impreso						
Redactor de planta	3,000.00	3,750.00	3,750.00	440.08	495.32	424.50
Reportero redactor	2,100.00	2,625.00	2,625.00	308.05	346.73	297.15
Reportero gráfico	1,800.00	2,250.00	2,250.00	264.05	297.19	254.70
Fotógrafo	1,200.00	1,500.00	1,500.00	176.03	198.13	169.80
Laboratorista	1,200.00	1,500.00	1,500.00	176.03	198.13	169.80
Radio periodismo						
Reportero redactor	346.65	422.91	422.91	50.85	55.86	47.87
Locutor de radioperiódico	346.65	422.91	422.91	50.85	55.86	47.87
Periodismo televisado						
Locutor de telenoticiario	640.00	800.00	800.00	93.88	105.67	90.56
Visualizador	640.00	800.00	800.00	93.88	105.67	90.56
Reportero	640.00	800.00	800.00	93.88	105.67	90.56
Camarógrafo	361.66	452.00	452.00	53.05	59.70	51.17
Sonidista	258.32	322.90	322.90	37.89	42.65	36.55
Editor	465.00	581.25	581.25	68.21	76.78	65.80
Administrativo/operativo	540.00			79.21		

Fuente: Elaboración propia con base en publicaciones de Salarios Mínimos en el Diario Oficial.

* Deflatado por el índice de precios al consumidor promedio.

1996 fue en promedio de 2.9%). Sin embargo, de acuerdo al Ministerio de Trabajo la sindicalización se fortaleció en los últimos años, ya que de 1994 a 1998 se produjo un apreciable incremento de la inscripción de nuevos afiliados, de 2,684 a 61,532 (Cuadro 3). Tan solo en 1998 se observó la inscripción de 76 sindicatos, lo que se atribuye a la simplificación de procedimientos de registro. El reconocimiento de la personalidad jurídica, aprobación de estatutos e inscripción de las organizaciones sindicales se ha centralizado en la Dirección General de Trabajo, eliminando retrasos por burocracia con base en un procedimiento ágil, que durante 1998 se redujo a un promedio de 4 días.

La participación de las mujeres sindicalizadas ha aumentado en la misma proporción que la de los hombres, manteniendo un nivel que equivale a solo el 10% del total de personas sindicalizadas (Gráfica 3). A esta cifra hay que agregar el hecho de que la participación de las mujeres en los sindicatos aún no alcanza

a puestos de decisión, de tal manera que la incorporación de sus demandas específicas es postergada, ya que su presencia en las mesas de negociación ha sido mínima, afectando su nivel de salarios y prestaciones que, en general, tiende a ser menor que el de los hombres en casi todas las ramas de actividad económica. La mayoría de los afiliados a sindicatos están ubicados en el sector agrícola y de servicios, aunque el porcentaje de sindicalización es muy bajo en el sector agrícola y es más elevado en el sector servicios, sólo detrás

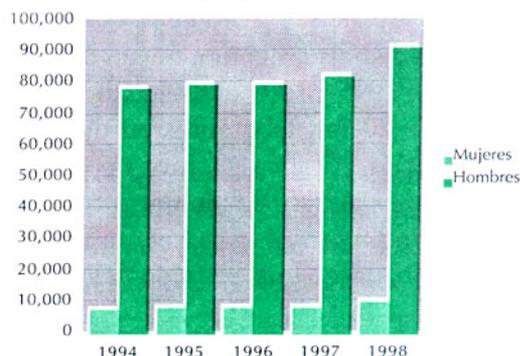
Cuadro 3
Afiliación sindical
(en número de personas y entidades)
1994-1998

Año	Nuevos afiliados	Entidades
1994	2,684	56
1995	11,427	78
1996	38,678	73
1997	49,293	56
1998	61,532	76

Fuente: Dirección General de Trabajo

de los rubros de electricidad y otras actividades. Entre los principales problemas que los sindicatos han enfrentado para actuar, se encuentran los obstáculos para la organización, amenazas de despido, falta de libertad en sectores como el agrícola y maquila, y la larga duración de los juicios laborales. Éstos, aún “culminando con pronunciamientos favorables a los reclamantes, no aseguran la realización de los derechos exigidos por cuanto el tiempo opera como una real denegación de justicia”.⁵

Gráfica 3
Afilianción a sindicatos por sexo
(en número de personas)
1994-1998



Fuente: Ministerio de Trabajo.

Cuadro 4
Comparación de remuneraciones entre sector privado y público
(Remuneraciones de los trabajadores del sector público presupuestado=100)
1994 - 1998

	1994	1995	1996	1997	1998
Trabajadores, patrones particulares	103.3	121.1	100.7	93.8	n.d.
Agricultura, silvicultura, caza	56.9	60.8	53.2	47.1	47.8
Minas y canteras	117.2	134.8	159.6	175.6	170.6
Industria manufacturera	114.9	140.4	120.8	108.0	102.3
Construcción	97.6	108.6	82.2	79.8	82.2
Electricidad, gas, agua, sanidad	165.1	194.5	161.1	151.8	143.1
Transporte, alm. comnes.	134.7	156.8	155.1	149.8	148.3
Comercio	150.3	173.8	134.8	127.8	123.0
Total	101.4	115.1	100.2	94.3	92.6

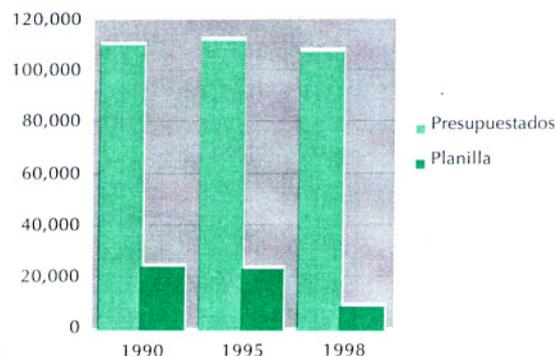
n.d.= no disponible

Fuente: IGSS.

5. Empleo y salarios en el sector público

Al comparar los salarios del sector público con los distintos sectores de la economía, se puede encontrar, como lo refleja el Cuadro 4, que los salarios públicos equivalentes a un índice igual a 100.0 han estado por debajo de los salarios en la mayoría de sectores. La excepción está constituida por los trabajadores del sector agrícola, que no sólo han tenido salarios significativamente más bajos que los del sector público, sino que han tendido a disminuir relativamente con el tiempo (del 57% en 1994 al 48% en 1998). Otro sector que ha tenido salarios por debajo del nivel de los salarios del Estado es el de la construcción.

Gráfica 4
Personas que laboran en el Estado
(en número de personas)
1990, 1995 y 1998



Fuente: INE.

⁵ MINUGUA (1998).

A pesar de las discrepancias que existen en torno al número preciso de empleados que hay en la administración pública, en términos generales se puede señalar que ha habido una tendencia a la disminución. Según datos del INE, entre 1995 y 1997 el Estado dio de baja a cerca de 20 mil laborantes en diferentes dependencias (Gráfica 4), tanto por medio de programas de retiro voluntario como por despidos indirectos. No se cuenta, sin embargo, con datos que reflejen los efectos

cuantitativos y cualitativos de estas medidas en la situación de las mujeres y sus familias.

Los datos anteriores significarían que en 1998 el Estado absorbía alrededor del 4% de la población económicamente activa. No obstante lo anterior, se puede concluir que este proceso de reducción de la burocracia no ha sido acompañado de un ajuste racional en los niveles de salarios, especialmente de aquellos puestos de alta rentabilidad social del sector público, como maestros, médicos y policías. En el Recuadro 4 se reproduce un comentario a este respecto.

Recuadro 4

EL SALARIO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Según el presupuesto analítico de sueldos del personal permanente y por contrato del Estado, elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas, en el ejercicio fiscal 1997 estuvieron al servicio del Estado 142,708 empleados, entre los cuales no se incluyen los asignados al Ministerio de la Defensa, al Organismo Judicial y a las entidades autónomas y descentralizadas.

Así, para ese año, de cada 100 empleados públicos 56 estaban al servicio de la educación, 15 en la salud y asistencia social, 13 al Ministerio de Gobernación y el resto (16% ó 22,833) estaban distribuidos entre los demás ministerios e instituciones públicas. Por otro lado, resulta que en 1997 por cada 100 personas que tenían empleo, el gobierno central ocupaba a 5 de ellas, lo que evidencia la poca relevancia del gobierno como fuente de empleo en nuestro país.

En un ejercicio por determinar cuánto gasta el Estado en ciertas categorías de empleados públicos —o cuánto le cuestan esos empleados a los contribuyentes— se relacionó el número de trabajadores con la sumatoria de los rubros del gasto de empleados, excluyendo el costo de inversión y deuda pública. Se determinó que en 1997 el Congreso de la República gastaba por cada uno de sus 241 empleados (incluyendo diputados) un promedio Q16,517 mensuales; el Ministerio de Gobernación, por cada uno de sus 19,019 empleados gastaba un promedio mensual de Q2,156, en tanto que los Ministerios de Salud Pública y Educación gastaban Q1,823 y Q1,054 respectivamente.

De los cuatro ministerios señalados se analizó el monto pagado por concepto de sueldos base que, para este efecto, excluye sobresueldos, prestaciones, primas de riesgo y otras bonificaciones. En el Congreso los diputados tenían un salario mínimo base de Q7,850 mensuales, y un empleado administrativo (secretarías, mensajeros, conserjes, etc.) un salario medio mensual de Q2,433, el cual sería más alto que el percibido por un médico por seis horas de trabajo en el Ministerio de Salud y, por supuesto, más del doble de lo devengado por maestros, paramédicos, y otros trabajadores especializados del resto del sector público. En el Ministerio de Gobernación un guardia de presidios devengaba un promedio de Q919 mensuales, monto menor al de los policías nacionales y hacendarios.

En el Ministerio de Educación, el salario medio de un maestro de primaria era de Q968 mensuales, similar al de un policía nacional; y el de un catedrático especializado (Técnico Universitario) era de Q1,069 mensuales, ligeramente más alto que el de un guardia de hacienda. En este mismo Ministerio, una persona con el puesto de Director Profesor Titular ganaba Q985, lo que era igual al salario de un paramédico del Ministerio de Salud. En este Ministerio había trabajadores especializados con salarios de Q836 mensuales, la escala más baja de salarios en el sector público.



El grado de preparación de Guatemala frente a la globalización

Introducción

La capacidad de generar ingresos y empleo depende de la capacidad de competir y de enfrentar el proceso de globalización actualmente en curso. A continuación se evalúa el grado de preparación de Guatemala para enfrentar este desafío, asegurándole especial atención a lo ocurrido en 1998. Para evaluar la situación de Guatemala ante la globalización es útil distinguir tres grandes dimensiones¹ del grado de preparación de un país para insertarse en la economía global:

a) La elegibilidad

Se refiere al conjunto de criterios definidos por los países grandes, o por grupos de países (OMC, TLC para América Latina, Comunidad Europea), con el propósito de conceder preferencias comerciales a terceros países, o incorporarlos como miembros del grupo. Dichos criterios incluyen indicadores como: inflación de un dígito, bajo déficit fiscal, tasas de cambio de poca variabilidad, adhesión a un buen número de convenios internacionales sobre propiedad intelectual, medio ambiente y laborales. Se trataría de condiciones mínimas para sobrevivir en la economía mundial.

b) Preparación estructural

Se refiere a factores que cambian gradualmente con el tiempo, y que intentan medir la capacidad de un país de ajustarse a las exigencias de una zona libre de comercio. En tal sentido, se trata de factores críticos que determinan el potencial de una economía para beneficiarse y tomar ventaja de oportunidades de libre comercio. Se subclasifican en: i) cambio sectorial y macroeco-

nómico; ii) vínculos con la economía global; iii) situación de los recursos humanos; y iv) grado de desarrollo de la infraestructura. Se incluyen aquí indicadores como crecimiento del PIB por habitante, crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, nivel relativo de productividad de la fuerza de trabajo agrícola y carreteras pavimentadas por millón de habitantes.

c) Grado de preparación de políticas

Se refiere a la aplicación de políticas que aseguren el máximo beneficio. Diversos indicadores que se presentan bajo esta variable permiten una aproximación a la medición de las políticas aptas. En este sentido las subclasificaciones de política se refieren a: i) políticas macroeconómicas; ii) políticas comerciales; iii) políticas de cambio de patrones productivos; y iv) indicadores de riesgo. Incluye indicadores de inversión pública como porcentajes del PIB, promedio arancelario, coeficiente de apertura y deuda externa como porcentaje del PIB.

Cada indicador se mide de acuerdo con las escalas siguientes: Muy Satisfactorio, Satisfactorio y No Satisfactorio, que se han efectuado en base a la comparación de 33 países. Un indicador de Guatemala que se ubique en los 10 primeros lugares del ranking es Muy Satisfactorio; el indicador que se ubique en los niveles 10 al 20 del ranking es Satisfactorio; mientras que arriba de dichos niveles tiene una calificación de No Satisfactorio.

Como se observará en los cuadros, se presenta al lado de los indicadores para Guatemala, una columna final, que agrupa el promedio de los países centroamericanos, incluyendo República Dominicana.

¹ CEPAL (1996a).

1. Indicadores de elegibilidad

Al evaluar los criterios de elegibilidad de Guatemala se observa una situación parecida al comparar 1995-1996 con 1997-1998. Sin embargo, hay indicios de cierto deterioro de la estabilidad macroeconómica. Por un lado, en el último período analizado hubo un empeoramiento en la situación de la estabilidad cambiaria, al ubicarse en el rango de "No Satisfactorio" uno de los indicadores que ha sido pilar de la estabilidad económica de Guatemala en la última década. Por otro, el saldo fiscal del gobierno pasó de una situación Muy Satisfactoria en el primer período a una "Satisfactoria" en el segundo.

La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, siguió encontrándose en el rango de "Satisfactorio", continuando para el período que se estudia (1995-98) con una inflación de un dígito. El saldo (negativo) de la cuenta corriente, también mantuvo su status "Satisfactorio", aunque su crecimiento también es síntoma de cierto desequilibrio macroeconómico externo.

2. Indicadores de preparación estructural

Al comparar el primer y segundo período (Cuadro 2) se observa que no hubo cambios dramáticos, aunque sí es claro el mejoramiento de los indicadores de infraestructura. Al evaluar el primer subgrupo de indicadores de estructura macroeconómica y sectorial, únicamente el grado de profundización financiera es "Satisfactorio", resultado del desarrollo financiero observado en Guatemala en los últimos años, así como del importante crecimiento del crédito al sector privado. En esta batería de indicadores la conclusión al comparar 1995-1996 con 1997-

1998 es la de una situación bastante similar sin ningún cambio dramático.

El segundo subgrupo de indicadores se refiere a la inserción internacional, la diversificación de comercio y el dinamismo exportador, lo cual puede calificarse de "Muy Satisfactorio", al medir el crecimiento de las exportaciones y el grado de participación en las importaciones de los Estados Unidos. La conclusión aquí, al comparar ambos períodos, es que no se observa ningún cambio significativo, aunque el dinamismo de las exportaciones bajó levemente.

Ahora bien, dichos indicadores se ven contrarrestados por un tercer subgrupo de indicadores relacionados con las características del capital humano. En efecto, tanto el índice de logro educativo, como el porcentaje de mano de obra empleada en los sectores no agrícolas presentan un nivel "No Satisfactorio". Por ser variables que representan problemas solucionables en el largo plazo, no se observa ningún cambio significativo al respecto.

Finalmente, en relación con la infraestructura, se notan mejoras cuando se comparan ambos períodos. En estos rubros las políticas de modernización han comenzado a dar sus frutos, aún cuando se está partiendo de grandes rezagos. En materia de carreteras pavimentadas, se ha notado un dinamismo importante, pues según información oficial de la Dirección General de Caminos en 1996 el total de kilómetros pavimentados era de 3,410, mientras que en 1998 el mismo fue de 4,300, significando ello un crecimiento del 26% en el período mencionado. También aumentó el número de líneas telefónicas por habitante y, en menor medida, el consumo de energía eléctrica residencial per cápita, pero sin que ello permitiera pasar a una categoría más satisfactoria.

Cuadro 1
Indicadores de elegibilidad macroeconómica
Promedio 1995-1996 y 1997-1998

Indicadores	1995-1996	1997-1998	C.A. promedio*
IPC (promedio del período)	9.70% Sat.	7.30% Sat.	11.9
Saldo fiscal del gobierno	-0.4% Muy Sat.	-1.0 % Sat.	-3.43
% saldo cuenta corriente PIB	3.4% Sat.	4.7% Sat.	-12.33
Estabilidad tipo de cambio nominal	3.1% Sat.	10.8% No Sat.	6.39

*Corresponde al promedio centroamericano. Estudio de la CEPAL, op. Cit. Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales y CEPAL (1996).

Cuadro 2			
Indicadores del grado de Preparación Estructural			
Promedio 1995-1996 y 1997-1998			
Estructura macroeconómica y sectorial	C.A. promedio *		
Crecimiento PIB/ per cápita	1995-1996 1.3 No Sat.	1997-1998 1.8 No sat.	7.59
Densidad demográfica 1997 (hab. km ²)	1996 92.8 No Sat.	1998 97.9 No Sat.	97.60
Profundidad financiera (M2-M1)/M2	1995-1996 58.8 Sat.	1997-1998 56.4 Sat.	59.49
PIB agrícola (como % del PIB)	1996 24.1% No Sat	1998 23.5% No Sat.	18.7%
Tasa activa de interés real	1995-1996 12.6% No Sat.	1997-1998 10.1% No Sat.	n.d.
Crecimiento anual de las exportaciones de bienes y servicios	1995-1996 15.9% Muy Sat.	1997-1998 11.2% Muy Sat.	7.60%
Grado de participación en las importaciones de E.E.U.U.	1994 0.212 Muy Sat.	1997 0.181 Muy Sat.	0.18
Índice de logro educativo	1996 1.50 No Sat.	1997 1.50 No Sat.	1.90
Mano de obra empleada en sectores no agrícolas	1996 63.02 No Sat.	1997 63.02 No Sat.	73.17
Número de líneas telefónicas por 1000 habitantes	1996 28 No Sat.	1998 44 No Sat.	50.43
Km. de carretera pavimentadas por millón de habitantes	1996 333 No Sat.	1998 398 No Sat.	707.43
Consumo de energía eléctrica residencial (kwh/hab)	1996 101.34 No Sat.	1997 106.43 No Sat	305.63

*Corresponde al promedio centroamericano. Estudio CEPAL, op. Cit.

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales y CEPAL (1996).

3. Indicadores de preparación de las políticas

En relación con los indicadores de la política macroeconómica (Cuadro 3, primer subgrupo), el único cambio notable es el deterioro de la tasa de interés real pasiva, que pasa de Muy Satisfactorio a Satisfactorio. Ello es producto de los cambios financieros notados a partir de inicios de 1998, fecha en la cual las autoridades monetarias hicieron un esfuerzo por estimular una baja en las tasas de interés, que repercutió con mayor fuerza en las retribuciones del ahorro.

El segundo subgrupo de indicadores se refiere a la transformación productiva. El único cambio importante (aún cuando no se altera el nivel de satisfactoriedad, debido a su rezago pasado), es el de crecimiento de líneas telefónicas, lo cual

es congruente con los cambios observados en los indicadores de infraestructura.

En relación con el tercer subgrupo de indicadores, vulnerabilidad comercial, la situación es aceptable, salvo con respecto a las exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos, como porcentaje de las exportaciones totales, que se mantuvo en los niveles No Satisfactorio (muy concentradas hacia el mercado de Estados Unidos), aún cuando hubo una mejoría en el período más reciente. Finalmente, en materia de vulnerabilidad macroeconómica, se puede observar un aumento de la relación entre los intereses de la deuda pública y las exportaciones, dando lugar a que se pasara a un nivel No Satisfactorio en el período 1997-1998, así como el aumento del déficit comercial, que también significó pasar a un nivel No Satisfactorio en el segundo período.

El análisis de las secciones anteriores permite alcanzar varias conclusiones. Primero, hubo cierto deterioro de variables vinculadas con la estabilidad macroeconómica, tradicionalmente una dimensión positiva de la economía guatemalteca. El deterioro del déficit fiscal, de la estabilidad del tipo de cambio y de la tasa de interés pasiva, junto con el empeoramiento de la balanza comercial y del pago de intereses de la deuda pública, son parte de este proceso. Constituyen síntomas de inestabilidad macroeconómica que ameritan atención especial en el futuro.

Segundo, en materia de indicadores tendientes a identificar movimientos importantes en materia de transformación productiva, y sobretodo en el área social, la situación muestra poco movimiento. Finalmente, en términos más positivos, ha habido una mejoría de los indicadores correspondientes al grupo de infraestructura. Ello confirma la percepción de que entre los mayores éxitos de los últimos años han estado los avances en áreas como electrificación, caminos y carreteras.

Cuadro 3
Indicadores del grado de preparación de las políticas
Promedio 1995-1996 y 1997-1998

Política Macroeconómica	C.A. promedio*		
Ahorro en cuenta corriente del gobierno central/PIB	1995-1996 2.4 Sat.	1997-1998 2.7 Sat.	1.4
Crédito al sector privado/ crédito interno (% del PIB)	1995-1996 88.1 Muy Sat.	1997-1998 101.1 Muy Sat.	76.6
Tasa de interés real pasiva	1995-1996 4.0 Muy Sat.	1997-1998 -0.90 Sat.	2.5
Impuestos al comercio exterior/ingresos tributarios	1995-1996 21.0 Sat.	1997-1998 15.1 Sat.	25.7
Reservas internacionales en meses de importaciones	1995-1996 2.7 Sat.	1997-1998 3.5 Muy Sat.	3.9
Dispersión del arancel	1995-1996 7.4 Sat.	1997-1998 5.0 Sat.	16.3
Gasto en educación como % del PIB	1996 1.7 No Sat.	1998 1.5 No Sat.	3.2
Alumnos/maestros en educación primaria	1996 34.9 No Sat.	1997 34.2 No Sat.	35.6
Área protegida (% del área total)	1996 17.68 Muy Sat.	1997 19.05 Muy Sat.	0.2
Crecimiento líneas telefónicas	1992-1996 9.1 Sat.	1997-1998 19.4 Sat.	17.3
Vulnerabilidad comercial (X+M)/PIB	1992-1996 35.1 Muy Sat.	1997-1998 38.1 Muy Sat.	62.0
Grado de Concentración de las exportaciones a E.E.U.U	1995 36.6 Muy Sat.	1998 32.8 Muy Sat.	59.5
Exportaciones prendas de vestir a E.E.U.U. (% exp. totales)	1995 47.7% No Sat.	1997 27.7% No Sat.	41.3%
Total deuda externa/exportaciones	1995-1996 103.4 Sat.	1997-1998 90.5 Sat.	569.7
Saldo comercial % del PIB	1995-1996 8.0 Sat.	1997-1998 10.0 Sat.	9.5
Intereses totales deuda pública/exportaciones	1995-1996 5.6 Sat.	1997-1998 15.7 No Sat.	10.0
Ahorro doméstico/PIB	1995-1996 17.1 No Sat.	1997-1998 17.0 No Sat.	13.5

*Corresponde al promedio centroamericano. Estudio de la Cepal, op. Cit.
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales y CEPAL (1996).



La política fiscal

Introducción

Mantener la estabilidad macroeconómica y asegurar una recaudación suficiente y un gasto público eficaz y eficiente son condiciones indispensables para impulsar acciones para mejorar el desarrollo humano. Estas condiciones, que corresponden a la política fiscal, también se reflejan en compromisos asumidos como parte de los Acuerdos de Paz, que coinciden con el objetivo de impulsar el desarrollo humano. Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se realiza un breve análisis de los diferentes componentes de la política fiscal, con énfasis en lo ocurrido en 1998.

1. Administración tributaria

La creación de la SAT en 1998 trajo consigo una renovada esperanza por un proceso de fortalecimiento de la administración tributaria. La SAT se creó como una entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, y con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios. Entre sus funciones está la de ejercer la administración del régimen tributario; administrar el sistema aduanero; establecer mecanismos de verificación de precios, origen de mercancías y denominación arancelaria; organizar y administrar el sistema de recaudación; sancionar a los sujetos pasivos tributarios; y provocar persecución penal en el Ministerio Público en los casos de faltas contra el régimen tributario en el ramo aduanero. Estas modifi-

caciones de índole administrativa deben apreciarse en su justa dimensión. Internacionalmente está comprobado que las mejoras administrativas tienen implicaciones graduales y de mediano plazo en la recaudación de impuestos.¹

2. Reformas de los impuestos

Las reformas a los impuestos vigentes han sido frecuentes en los últimos años (en el Apéndice se presenta una recopilación de las reformas a los impuestos directos e indirectos entre 1996 y 1998). En cuanto al IVA, debe destacarse el aumento de la tasa del 7 al 10% en 1996, las modificaciones que han reducido las exenciones y la devolución de créditos fiscales a los exportadores.²

Con relación al ISR, se ha apreciado una inclinación a fijar impuestos mínimos a la renta. Así, a fines de 1998 se extendió y reforzó la aplicación del IEMA, que incluye un impuesto del 2.5% sobre el valor del activo neto total, o el 1.25% de los ingresos brutos de las empresas mercantiles y agropecuarias acreditables al ISR, vigente por 5 años. Por otro lado, se registró una tendencia a reducir las tasas marginales máximas, como se observó con la reforma al ISR en 1997. No obstante, no se aprobó la revisión de la legislación vigente para modificar el crédito concedido por IVA pagado, a ser descontado del ISR, también propuesto a fines de 1998.

En cuanto al tercer impuesto en importancia, los aranceles a las importaciones, se ha podido apreciar que como parte de una estrategia de inserción en la economía

¹ Casanegra et al (1997).

² El fisco ha sido cauteloso en los reintegros de los créditos fiscales ante los significativos incrementos en los montos requeridos. Sólo en 1998 las devoluciones del IVA a exportadores ascendieron a Q729 millones.

mundial, se continuó con un proceso de desgravación arancelaria. El 22 de noviembre de 1996, Guatemala puso en vigencia su programa de desgravación arancelaria mediante el Acuerdo Gubernativo No. 483-96, de la forma indicada en el Cuadro 1. Además registraron, como se describen en detalle en el Apéndice, modificaciones a varios impuestos específicos, tales como el que grava el consumo de petróleo y de bebidas de distinto tipo.

Cuadro 1
Calendario de desgravación arancelaria
(1997 y 1998*)

Materias primas, bienes intermedios, bienes de capital no producidos en la región centroamericana	** 0	
Materias primas producidas en la región centroamericana	9	7
Bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región	14	12
Bienes Finales	19	17

*De acuerdo con la Dirección de Integración Económica del Ministerio de Economía, para 1999 entrarían en vigencia las nuevas tarifas de 5% para materias primas producidas en la región centroamericana, 10% para los bienes intermedios producidos en la región y 15% para bienes finales.

**En tanto entraba en vigencia el Tercer Protocolo al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, se aplicaba el 1%. Este Protocolo fue finalmente ratificado por el Congreso de la República en agosto de 1997, por medio del Decreto No. 59-97.

Fuente: Ministerio de Economía.

Con relación al IUSI, su principal limitación ha sido su bajo rendimiento, producto de la subvaluación de la propiedad inmobiliaria. En noviembre de 1997 se aprobó una nueva reforma estructural al impuesto a la propiedad. Sin embargo, la resistencia que enfrentó esta reforma tuvo como desenlace su derogatoria en febrero de 1998. Distintos sectores sociales y políticos plantearon en esa oportunidad varios argumentos adversos, que fueron recogidos por los medios de comunicación. Primero, se indicó que el Decreto adolecía de inconstitucionalidad, puesto que violentaba el principio de protección al derecho de propiedad (Artículo 41 de la

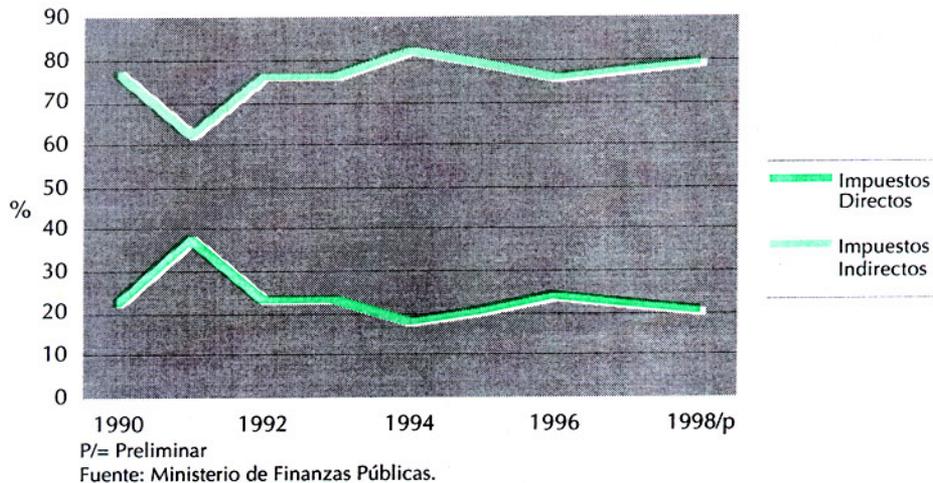
Constitución Política de la República), además de contravenir el principio de capacidad de pago (Artículo 243 de la Constitución). Segundo, se argumentó que presentaba dificultades técnicas en su administración, lo que hubiera significado altos costos administrativos, bajo rendimiento del impuesto, generación de espacios propicios para prácticas corruptas y desincentivo al debido cumplimiento por parte de los contribuyentes. Tercero, se denunció que no se consultó previamente con las municipalidades, hecho que contravenía el párrafo 42, inciso (a), del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Finalmente, se explicó que la oposición política en el Congreso de la República no fue incluida en el proceso de discusión de esta ley, lo que se tradujo en una aprobación unilateral por parte de la bancada oficial, sin el consenso mínimo que amerita un tributo de esta naturaleza. Las reacciones y argumentos a favor del IUSI en ese momento fueron menores.

Finalmente a partir de 1996 el proceso de eliminación de exoneraciones y exenciones ha seguido su curso, como lo dispuso el Congreso en 1997, con la Ley de Supresión de Exenciones, Exoneraciones y Deducciones en Materia Tributaria y Fiscal (Decreto No. 117-97). Esta ley incluyó la eliminación de exenciones fiscales para algunos sectores productivos, en cuenta los incentivos fiscales al sector turismo y a los productores privados de energía eléctrica, además de diversas exoneraciones de que gozaban las Fuerzas Armadas. No obstante, se amplió la jurisdicción territorial de la Zona Libre de Industria y Comercio "Santo Tomás de Castilla".

3. Impuestos indirectos: base de la recaudación tributaria

Los cambios de la política tributaria introducidos en 1997 y 1998 no alteraron el hecho que la mayor parte de ingresos proveniente del sistema de tributación se origina en

Gráfica 1
Ingresos tributarios por categoría
 (porcentaje de los ingresos tributarios totales)
 1990-1998



Cuadro 2
Impuestos directos e indirectos como porcentaje del PIB
 (en porcentajes)
 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 /p
Sobre la Renta (total)	1.5	2.1	1.8	1.8	1.1	1.6	1.6	1.2	1.3
S/Patrimonio	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Total impuestos directos	1.6	3.1	2.0	1.9	1.2	1.6	2.1	2.1	2.0
IVA total (bruto)	2.3	2.2	2.6	2.6	2.5	2.9	3.7	4.2	4.4
Derechos arancelarios	1.5	1.4	2.1	1.7	1.6	1.9	1.5	1.4	1.4
s/ Derivados petróleo	0.2	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.9	1.0
s/ Bebidas	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
s/ Tabacos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Timbres	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
s/ Circulación de vehículos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Salidas del país	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Otros	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Total impuestos indirectos	5.3	5.1	6.5	6.2	5.7	6.3	6.7	7.3	7.6
Total impuestos	6.9	8.2	8.4	8.1	6.9	8.0	8.8	9.4	9.5

p/= preliminar.

Fuente: Ministerio de Economía

impuestos indirectos. En 1998 casi el 80% del ingreso total provenía de esta categoría de impuestos, magnitud superior al promedio latinoamericano.³

Para 1998 se puede observar que la participación de los impuestos directos se ubicó en los niveles más bajos de la década (con

excepción de 1994). De 1997 a 1998 la recaudación nominal de los impuestos directos (ISR, Extraordinario, IEMA y Sobre la Propiedad) se incrementó en poco más del 5%, mientras que por el lado de los indirectos (IVA, Impuestos Específicos a las importaciones y otros) se incrementó en 17%. El incre-

³La CEPAL, en su documento El Pacto Fiscal, apunta a que en la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de empresas).

mento registrado en esta última categoría se explica en gran parte por una mayor recaudación por parte del IVA a las importaciones (registrando un crecimiento del 27% de 1997 a 1998), por los ingresos provenientes de los derivados del petróleo (con un crecimiento del 36%), y por una mayor recaudación por el lado de los aranceles aplicados a las importaciones (con un crecimiento del 11%).

4. La carga tributaria

Tal como se puede observar en el Cuadro 3, la media de la carga tributaria bruta entre 1990 y los datos preliminares para 1998, se sitúa en 8.2% del PIB. Debe destacarse que este indicador es la carga tributaria bruta, es decir, no descuenta las devoluciones del crédito fiscal correspondiente al IVA. Por ejemplo, en lo que corresponde a la carga tributaria de 1997, los créditos fiscales ascendieron a 0.4% del PIB, es decir luego de devoluciones por IVA, la carga tributaria neta fue de 9.0% del PIB. Para 1998, según datos preliminares proporcionados por el Ministerio de Finanzas, las devoluciones por créditos fiscales fueron de 0.6% del PIB, es decir, la carga tributaria neta para ese año fue del 8.9%

del PIB.⁴ Por otra parte, la cuota del seguro social pagada por los patronos y los empleados, representó un incremento en la carga total del 1.2% del PIB, en promedio, entre 1993 y 1997 (Cuadro 3).

En lo que va de la década, el impuesto que más ha rendido en términos reales ha sido el IVA, con un promedio de contribución equivalente al 3.1% del PIB (Cuadro 3). Le sigue en su orden, el ISR, los impuestos extraordinarios y los activos o los ingresos brutos, con un promedio del 1.9% del PIB. En tercer lugar, se ubican los derechos arancelarios, con un promedio del 1.6% del PIB.

En los Acuerdos de Paz, y especialmente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, así como en el Acuerdo sobre Cronograma, fue asumido una serie de compromisos y metas de política fiscal (Véase el Recuadro 1 para una reproducción de lo contenido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria). A la luz de las metas establecidas en el Acuerdo sobre Cronograma, la carga tributaria en 1997 estuvo por encima de las metas originales. En 1998, la carga tributaria bruta preliminar estaría por debajo de las metas originales y de las recalendarizadas.

Cuadro 3
Carga tributaria*
(en millones de Q)
1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (p)
Impuestos directos	551.8	1,453.2	1,067.2	1,235.6	913.9	1,400.8	2,016.4	2,260.9	2,380.0
Impuestos indirectos	1,823.8	2,415.9	3,489.9	3,994.2	4,267.2	5,374.3	6,406.3	7,841.6	9,193.6
Total impuestos	2,375.6	3,869.1	4,557.1	5,229.8	5,181.1	6,775.1	8,422.7	10,102.5	11,573.6
Contribución Seguro Social				748.4	899.2	1,071.0	1,214.3	1,367.6	
Impuestos + Seguro Social				5,978.2	6,080.3	7,846.1	9,637.0	11,470.1	
Carga tributaria bruta	6.92	8.18	8.44	8.14	6.94	7.96	8.82	9.36	9.51
Carga Tributaria + Seguro Social				9.31	8.14	9.21	10.09	10.63	

* Los impuestos, es decir, sin descontar las devoluciones de los créditos fiscales por IVA.

(p) preliminar.

Fuentes: Dirección de Análisis Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas e IGSS.

⁴ Para el cálculo de la carga tributaria bruta no se están considerando las cuotas del seguro social, ni los ingresos tributarios de los gobiernos municipales, como el IUSI que administran algunas municipalidades.

Recuadro 1
**COMPROMISOS FISCALES CONTENIDOS EN EL ACUERDO SOBRE
ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA**

"B. Política fiscal

47. La política fiscal (ingresos y egresos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquéllas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca.

Política presupuestaria

48. La política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad, para lo cual se requiere de una política de gasto público enmarcada en los siguientes principios básicos:

- (a) Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.
- (b) Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
- (c) Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.

Política tributaria

49. La política tributaria debe concebirse en forma que permita la recaudación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que se enmarque en los siguientes principios básicos:

- (a) Ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago.
- (b) Ser universal y obligatorio.
- (c) Estimular el ahorro y la inversión.

50. Asimismo, el Estado debe asegurar eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminar la evasión y defraudación fiscal.

Meta de recaudación tributaria

51. Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el Gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995.

Compromiso fiscal

52. Para avanzar hacia un sistema tributario justo y equitativo, el Gobierno se compromete a atacar el factor más grave de injusticia e iniquidad en materia tributaria, a saber la evasión y defraudación fiscal, especialmente en el caso de quienes debieran ser los mayores contribuyentes. Con miras a erradicar los privilegios y abusos, eliminar la evasión y la defraudación fiscal, así como aplicar un sistema tributario globalmente progresivo, el Gobierno se compromete a:

Legislación

- (a) Promover una reforma al Código Tributario que establezca mayores sanciones a la evasión, la elusión y la defraudación tributarias, tanto para los contribuyentes como para los funcionarios encargados de la administración fiscal.

- (b) Promover una reforma de la legislación tributaria con miras a eliminar las disposiciones que faciliten la evasión fiscal.
- (c) Evaluar y regular estrictamente las exenciones tributarias con miras a eliminar los abusos.

Fortalecimiento de la administración tributaria

- (d) Fortalecer los mecanismos existentes de fiscalización y recaudación; tales como control cruzado, Número de Identificación Tributaria (NIT) y crédito fiscal por retención del ISR y del IVA.
- (e) Simplificar y automatizar las operaciones de la administración fiscal.
- (f) Garantizar la correcta y rápida aplicación o devolución del crédito fiscal y sancionar severamente a quienes no reintegran al fisco el IVA retenido.
- (g) Crear un programa especial dirigido a los grandes contribuyentes con el objeto de garantizar que cumplan debidamente sus obligaciones tributarias.
- (h) Poner en funcionamiento estructuras administrativas que específicamente atiendan los programas de recaudación y fiscalización del presupuesto de ingresos y la aplicación de las leyes tributarias correspondientes.
- (i) Fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos”.

De acuerdo con la CEPAL, en 1996 la carga tributaria media de América Latina se situaba en 13.6% del PIB, oscilando la mayoría de países entre el 10% y 20% del PIB. Entre los casos que se encontraban por debajo del 10%⁵, estaban México, Venezuela, Guatemala, Haití y Ecuador. En otras palabras, según los datos preliminares para 1998, Guatemala continúa reportando una carga tributaria por debajo del límite inferior registrado en la mayoría de países de América Latina en 1996.

Ante el reconocimiento de que no se podrían alcanzar las metas tributarias convenidas en los Acuerdos de Paz (Cuadro 4), la

Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz acordó recalendarizar las metas y se asumieron dos tipos de compromisos: adoptar nuevas políticas tributarias, que incluían la extensión del IEMA (aprobado a fines de 1998) y la eliminación del crédito del IVA en el ISR (rechazado por el Congreso); e impulsar un proceso de concertación con miras a alcanzar un Pacto Fiscal (Véase el Recuadro 2, donde se reproduce el Acuerdo de la Comisión de Acompañamiento). Lo último se concretó en la conformación de una Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal que iniciaría sus trabajos en 1999.

Cuadro 4
Metas de carga tributaria* según los Acuerdos de Paz
(como porcentaje del PIB)
1997-2002

	1997	1998/p	1999	2000	2001	2002
Metas Originales (Acuerdos de Paz, firmados en 1996)	8.6	10.0	11.4	12.0		
Recalendarización presentada por el Gobierno de la República en el Grupo Consultivo, en octubre de 1998	9.4	9.8	10.3	11.4	11.7	12.0
Carga tributaria neta	8.8	9.0				
Carga tributaria bruta	9.2	9.5				

* Sin descontar devoluciones del crédito fiscal y excluyendo los aportes a la seguridad social.

p/= preliminar, para el período 1999-2002 son cifras proyectadas.

Fuentes: Acuerdos de Paz (1996); Gobierno de la República (1998); Ministerio de Finanzas Públicas.

⁵ Para fines de esta clasificación se están excluyendo los ingresos por petróleo para México, Venezuela y Ecuador.

Recuadro 2

COMISIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ GUATEMALA

En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Gobierno de la República se comprometió a aumentar en un 50% la carga fiscal, logrando la meta de 12% de los ingresos tributarios respecto al Producto Interno Bruto en el año 2000, dentro de los criterios establecidos por los Acuerdos de Paz.

El Ministerio de Finanzas Públicas ha solicitado la recalendarización de esta meta, comprometiéndose a lograrla en el año 2002. Para viabilizar el logro de este objetivo, el Gobierno se propone tomar las siguientes medidas:

1. Adoptar un programa mínimo de acciones de corto plazo que permitan mantener la trayectoria de crecimiento gradual de la carga tributaria. Este programa comprende:

a) Promover ante el Congreso de la República:

- (* un proyecto de ley de un nuevo impuesto con características similares a las del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA). Dicho impuesto cobrará vigencia inmediatamente a la caducidad del IEMA.
- (* un proyecto de reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta en lo relativo al acreditamiento del Impuesto al Valor Agregado a dicho impuesto.
- (* un proyecto de Ley de Impuesto Territorial.
- (* una revisión del Decreto 40-98, para evitar una erosión de la base fiscal.
- (* modificaciones al Código Tributario para hacer más efectiva y certera la justicia tributaria.
- (* medidas temporales que contribuyan a alcanzar la meta fiscal.

b) Contratar compañías verificadoras del comercio exterior.

2. Promover, conjuntamente con la Comisión de Acompañamiento, un amplio proceso de concertación con los sectores políticos, económicos y sociales de Guatemala con miras a definir una política fiscal que permita una visión de largo plazo y elimine la incertidumbre, definiendo reglas claras, eficientes y estables. Para ello, se tomarán las siguientes medidas:

a) Convocar a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, en el cual se recojan las opiniones y consensos de los sectores económicos, políticos y sociales de Guatemala, con el apoyo de expertos nacionales e internacionales en la materia. Los preparativos de esta convocatoria se realizarán durante el resto del año 1998. Se espera que este proceso de concertación pueda concluir en el transcurso del primer semestre del año 1999.

b) Como insumo para la labor del Foro, elaborar a la brevedad los siguientes estudios:

- (* metodología para evaluar la progresividad del sistema tributario.
- (* ampliación de la base tributaria.
- (* fortalecimiento de las sanciones penales relacionadas con la defraudación fiscal y de la capacidad de investigación y sanción del Ministerio Público y del Organismo Judicial.

3. El Gobierno reitera su compromiso, plasmado en los Acuerdos de Paz, de fortalecer las capacidades de gestión fiscal de las Municipalidades y de promover una nueva cultura fiscal.

El Ministerio de Finanzas Públicas establecerá, conjuntamente con la Comisión de Acompañamiento, mecanismos de seguimiento para los objetivos planteados para el año 1999 y siguientes. En reuniones trimestrales, se presentarán los resultados del funcionamiento de la SAT y el avance del Pacto Fiscal. En caso de ser necesario para el logro del objetivo del 12% en el año 2002, el Ministerio de Finanzas Públicas adoptará medidas adicionales así como los ajustes necesarios a las medidas adoptadas, en función de las necesidades financieras del Estado y la situación económica del país.

En base a todo lo anterior, la Comisión de Acompañamiento, en ejercicio de las facultades que le confieren los Acuerdos de Paz, acuerda recalendarizar la meta del 12% de los ingresos tributarios respecto al PIB para el año 2002.

Guatemala, 16 de octubre de 1998.

Firman:

Pablo Monsanto
Gert Rosenthal
Rodolfo Orozco
Manuel Salazar Tetzahuic
Eduardo González

Raquel Zelaya
Gustavo Porras
Jean Arnault
Arnoldo Noriega
Anabella de León

5. El gasto público

La ejecución del gasto se realiza con limitaciones. Por lo menos 21% de los ingresos ordinarios tienen destino prefijado en la Constitución Política de la República.⁶ Adicionalmente varias leyes ordinarias hacen lo mismo.⁷

Estas limitaciones se manifestaron en el ejercicio fiscal 1998. De cada quetzal de ingresos ordinarios, los aportes constitucionales tomaron 21%, otras disposiciones legales establecieron el destino para 14%, las remuneraciones de empleados del gobierno central tomaron 29.6%, y los intereses por

deuda pública tomaron 10.6%. Es decir, solamente una cuarta parte (24%) de los ingresos ordinarios quedaron disponibles para financiar otro tipo de erogaciones, luego de cubrir los aportes constitucionales, aportes previstos en otras leyes, remuneraciones de empleados públicos e intereses de la deuda pública.

Por otra parte, en lo que va de la década, el gasto total ejecutado del Gobierno Central se ha mantenido entre el 10% y el 12% del PIB. Según datos preliminares, para 1998 el gasto habría alcanzado el equivalente al 13% del PIB (Cuadro 5).

Cuadro 5
Gasto total del gobierno central
(millones de Q)
1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998/p
Gasto total ejecutado	3,927.0	5,134.0	6,706.0	7,787.0	7,726.0	8,929.0	9,914.0	12,618.0	16,637.0
PIB corriente	34,316.9	47,302.3	53,985.4	64,243.2	74,669.2	85,156.7	95,478.6	107,942.9	121,687.7
Gasto total/ PIB (%)	11.4	10.9	12.4	12.1	10.3	10.5	10.4	11.7	13.7

/p= preliminar.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

⁶ 5% para la Universidad de San Carlos de Guatemala, 3% para el fomento y promoción de la educación física y el deporte, 2% para el Organismo Judicial, 10% para las municipalidades, 1% para la alfabetización.

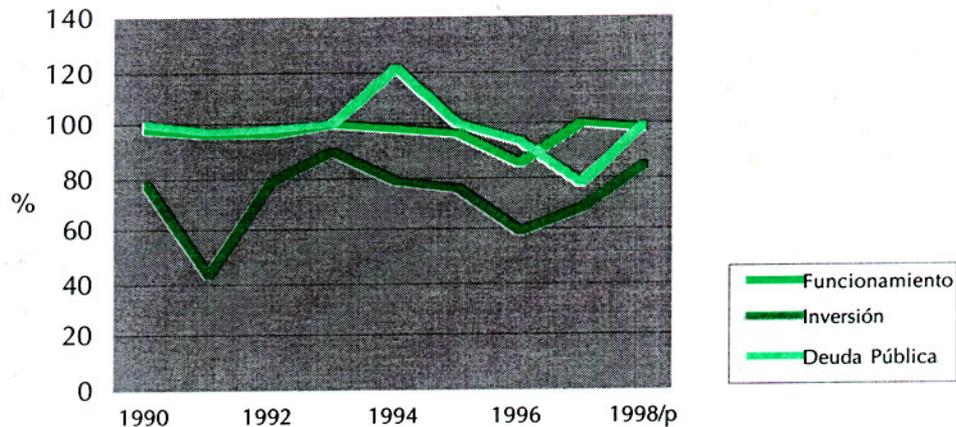
⁷ Por ejemplo, la Ley Electoral establece en 1% el aporte al TSE; al elevar la tasa del IVA del 7% al 10% se fijó que el incremento debía destinarse a las municipalidades, a los Consejos Regionales de Desarrollo, y a los Fondos para la Paz; la Ley Forestal establece en 1% el aporte para el INAB.

Para evaluar el grado de ejecución de los egresos del Gobierno Central, se optó por hacer una comparación entre lo ejecutado y lo que se denomina Asignación Definitiva en las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Finanzas Públicas (Gráfica 2). Ésta última consiste en el monto originalmente aprobado más las transferencias que se registran en el período.⁸

Según la información disponible, la ejecución del presupuesto parece haber mejorado en 1998. El Programa de Funcionamiento generalmente ha ejecutado el monto que finalmente se le asigna. El año que registró el grado de ejecución más bajo fue 1996 con 85%. En lo que corresponde a 1998, este programa registró de forma preliminar una ejecución del 94% con respecto al presupuesto aprobado por el Congreso de la República al 31 de agosto de 1998. El Programa de

Inversión es el que tradicionalmente ha registrado los niveles de ejecución más bajos. Entre 1990 y 1997, en promedio este programa ejecutó un 72% de su asignación definitiva. Para 1998, según datos preliminares, se registró una ejecución mayor, equivalente al 82% del presupuesto aprobado al 31 de agosto de 1998 por el Congreso de la República. Cabe hacer la salvedad que en lo que a este Programa se refiere, las ejecuciones presupuestarias registran las transferencias de capital a otras instancias del Estado como inversión (por ejemplo, el caso los Fondos Sociales e instituciones beneficiarias de los aportes constitucionales). En estos casos, el uso final de estos recursos no siempre se conoce con precisión, por lo que no puede afirmarse con total seguridad que los gastos de estas entidades corresponden a una verdadera ejecución presupuestaria.

Gráfica 2
Ejecución de los gastos totales, según programa con relación a la asignación definitiva (porcentajes) 1990-1998*



* A partir de 1997 cambia la nomenclatura contable.

/p= Datos preliminares.

Fuente: Ministerio del Finanzas Públicas e Informe al Congreso No. 41 del CIEN.

⁸ La facultad de modificar los distintos programas que conforman el presupuesto del Gobierno Central (Funcionamiento, Inversión y Deuda Pública) fue limitada con la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República en octubre de 1993 (Artículo constitucional 238, inciso b, segundo párrafo). Otras reformas relacionadas con el presupuesto del Estado también se aprobaron en esa oportunidad (Art. 183, inciso w; Art. 237; y Art. 240).

6. La administración financiera

En el pasado la administración financiera se caracterizó por tener una estructura centralizada. En los últimos años, sin embargo, se ha podido apreciar un progreso con el SIAF y el SAG, SIAF-SAG, al avanzar hacia una administración desconcentrada con mayor capacidad de fiscalización.

El SIAF-SAG inició operaciones en enero de 1998. A fines de 1998 se estimaba que la primera fase de este proyecto había avanzado en un 70% en lo que correspondió a la administración financiera desconcentrada, y

en un 20% en lo que correspondía a la auditoría gubernamental en forma desconcentrada. El desfase registrado en el segundo componente se debió a que en un inicio los recursos que se asignaron para este proyecto fueron insuficientes, lo que permitió a la Contraloría General de Cuentas avanzar sólo en lo que a capacitación corresponde.

La consolidación de la primera fase en el Ministerio de Finanzas Públicas se esperaba concluir en 1999, con la incorporación de los Ministerios y Secretarías que aún están pendientes de conectarse a la red del SIAF, pero que en 1998 ya estaban operando con sistemas

Recuadro 3

EL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIAF) Y EL SISTEMA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL (SAG)

El SIAF-SAG está diseñado como un instrumento de apoyo al proceso de descentralización, organizando los sistemas y procedimientos sobre la base de que la comunidad requiere bienes y servicios públicos en las mejores condiciones de cantidad, calidad y al menor costo.

La implementación del sistema se inició en 1995 y empezó a funcionar como plan piloto a partir de 1998. La dirección del proyecto está a cargo del Ministro de Finanzas Públicas, el Contralor General de Cuentas, un Director Nacional y un Director Internacional.

Los principales objetivos para el desarrollo del SIAF-SAG son generar las capacidades dentro del sector público que permitan, entre otros:

- Fortalecer el sistema democrático al reconocer la confiabilidad en las instituciones públicas y sus funcionarios.
- Fortalecer el control social, aportando los insumos necesarios que permitan conocer y evaluar la gestión pública.
- Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público.
- Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo del destino de los recursos, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- Fortalecer la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.
- Interrelacionar los sistemas operacionales y administrativos con los controles internos y externos, facilitando la vigilancia de la gestión pública por parte del Congreso de la República y de la comunidad.

El SIAF-SAG constituye una forma de control por resultados que obliga a identificar los productos terminales e intermedios y vincularlos con las metas del programa de gobierno. Para lograr estos objetivos, con la implantación del SIAF se reorganiza la administración con base en los procesos (reingeniería).

Para ello, se evoluciona de un sistema centralizado en las decisiones financieras, hacia un sistema descentralizado a nivel de las unidades ejecutoras de programas y unidades desconcentradas, fomentando la responsabilidad y el trabajo creativo.

provisionales. También estaba contemplado eliminar algunos vicios contables como, por ejemplo, el hecho de que para los fondos privativos y de desarrollo no se registraba el destino final de los recursos. La segunda fase del proyecto, a iniciarse en 1999, contempla la incorporación al sistema de las Municipalidades, entidades autónomas y descentralizadas, así como los fondos sociales.

Una de las virtudes del SIAF, con la centralización normativa y la descentralización operativa, es que permite que cada Ministerio administre su propio presupuesto. Antes el Ministerio de Finanzas Públicas disponía de la priorización de los pagos, atendiendo a las órdenes de compra y pago que cada unidad por separado enviaba; es decir, el jefe de cada cartera no controlaba el financiamiento de otras dependencias a su cargo. Se está generando información más confiable y oportuna que debiera repercutir en una mejora en la calidad de decisiones de asignación del gasto público (Recuadro 3). Con la inclusión de los gastos realizados por los fondos sociales al SIAF se podrá evaluar con mayor precisión su grado de ejecución.

7. La deuda interna

La deuda interna ha tendido a disminuir a la mitad, de un 10.6% del PIB en 1990 a un 5.2% en 1998 (Cuadro 6), luego de un proceso de reestructuración de la deuda del Gobierno, que incluyó una emisión en bonos denominados en dólares de los Estados Unidos colocada en el mercado de capitales del exterior. La deuda flotante, luego de haber llegado a representar en 1995 casi el 22% de la deuda pública, terminó a partir de 1997.

La deuda con el Banco de Guatemala a inicios de la década superaba el 80% de la deuda pública, pero con el inicio del programa de estabilización en 1991 y posteriormente con la aprobación de la prohibición constitucional de que el Banco Central financiara los déficits fiscales en 1994, los saldos con esta institución prácticamente desaparecieron. Como contraparte a esto, los saldos con el sistema bancario y el resto del sector privado llegaron en conjunto a ser los acreedores del 63% de la deuda, como sucedió en 1997. Para 1998 esta participación se redujo a un 46%.

Cuadro 6
Saldo y estructura de la deuda interna por acreedor
(en millones de quetzales y porcentajes)
1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998/p
Saldo	5,932.4	5,757.5	5,777.1	5,862.3	6,340.0
Deuda flotante	1,075.8	1,271.0	684.1		
Sistema bancario	1,127.1	577.4	1,123.7	2,071.7	1,425.2
Sector privado	201.4	1,018.4	2,019.2	1,640.7	1,570.5
No residentes	1,191.3	735.6	656.8	1,228.6	1,494.8
Entidades oficiales	526.5	798.3	510.7	842.6	1,848.8
BANGUAT	1,810.3	1,356.8	782.6	78.7	0.7
PIB	74,669.2	85,156.7	95,478.6	107,942.9	121,687.7
Saldo/PIB (%PIB)	7.9	6.8	6.1	5.4	5.2
Deuda flotante	18.1	22.1	11.8	0.0	0.0
Sistema bancario	19.0	10.0	19.5	35.3	22.5
Sector privado	3.4	17.7	35.0	28.0	24.8
No residentes	20.1	12.8	11.4	21.0	23.6
Entidades oficiales	8.9	13.9	8.8	14.4	29.2
BANGUAT	30.5	23.6	13.5	1.3	0.0

/p= Datos preliminares.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Por otro lado, hubo un esfuerzo en reestructurar la deuda bonificada a mejores condiciones en lo que a plazos se refiere. Por ejemplo, en 1995, la deuda a un mes plazo representaba el 15% del total de la deuda pública interna bonificada, mientras que en 1998 esa participación había disminuido al 6%. La deuda de 1 a 6 meses plazo en 1995 llegó a representar un 62% del total, pero en 1998 esta participación se redujo al 23%. La deuda entre 1 y 12 meses plazo registró en ese mismo lapso un descenso de 84% a 42% del total de la deuda interna. Por otro lado, la deuda bonificada con vencimiento a dos años plazo creció del 6% en 1995 al 18% en 1998. De igual forma, la deuda con vencimiento a tres años plazo y más, elevó su participación del 11% en 1995 al 40% del total en 1998.

8. La deuda externa

La deuda externa del Gobierno Central como proporción del PIB ha tendido a disminuir a lo largo de la década. En 1990, ésta representaba casi 18% del PIB, y hacia fines de la década se había reducido al 10%, aunque hubo un leve repunte en 1998 (Cuadro 8). Ello ubica a Guatemala entre los rangos más

bajos de América Latina en el nivel de endeudamiento externo.

El principal acreedor del Gobierno Central es el BID, que para 1998 representaba alrededor del 38% del total de la deuda externa del Gobierno. Le siguen en importancia el Banco Mundial y el BCIE.

Durante 1997 el Gobierno de la República hizo una colocación de deuda por US\$150 millones en el mercado internacional de capitales, a un plazo de 10 años y una tasa de interés fija de 8.5%. Además, en 1998 el Gobierno Central negoció una serie de préstamos (Cuadro 8). En noviembre y diciembre, en particular, el Congreso de la República autorizó la contratación de préstamos que ascendían a US\$307.3 millones.

Cuadro 7
Indicadores fiscales del servicio de deuda
externa e interna
(en millones de quetzales)
1997-1998

	1997	1998
Servicio total de deuda	7,782.1	8,374.2
Servicio de deuda externa	999.5	1,196.1
Servicio de deuda interna	6,783.6	7,178.1
Amortización e intereses	2,365.4	3,320.9
Vencimientos	4,418.2	3,857.2

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 8
Saldos de la deuda externa del gobierno central
(en millones de dólares)
1994-1998

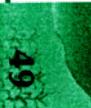
	1994	1995	1996	1997	1998
BID	568.0	579.0	605.5	662.7	799.8
Banco Mundial -BIRF-	140.6	123.9	180.3	202.1	206.7
BCIE	75.1	100.5	119.7	129.9	227.9
Banco Exterior de España	188.7	188.7	188.7	188.7	188.7
AID	169.6	165.3	154.9	155.6	147.7
PL-480	137.0	149.7	134.7	127.5	117.0
Club de París	76.7	82.7	82.7	70.9	74.2
KFW Alemania	48.1	58.5	63.4	62.3	70.0
China (Eximbank)	30.0	30.0	30.0	50.0	83.8
Japón (OEFC)	31.5	49.1	52.7	35.0	50.1
Italia	47.2	46.6	42.2	40.1	36.6
Francia	32.7	34.6	30.4	0.0	0.0
Suiza	13.6	15.8	13.5	9.4	8.1
FIV	7.9	13.2	9.3	10.8	17.7
Otros	35.2	32.5	25.4	31.4	33.7
TOTAL	1,601.9	1,670.1	1,733.4	1,776.4	2,062.0
PIB (en millones de Q)	74,669.2	85,156.7	95,478.6	107,942.9	121,687.7
Tipo de Cambio Promedio	5.76	5.81	6.10	6.10	6.35
PIB US\$	12,994.3	14,690.1	15,683.0	17,812.4	* 19163.4
Deuda Externa/PIB	12.3	11.4	11.1	10.0	10.8

Nota: A partir de 1994 se renegoció la deuda dentro del marco del Club de París.

* cifra estimada

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

La educación



Introducción

En este capítulo se presenta un breve diagnóstico de la situación de la educación pública y privada, especialmente en 1998. La importancia de la educación radica en su contribución al desarrollo humano, al ser el factor que más incide en la ampliación de opciones y en las condiciones de las personas. Es por ello que el mejoramiento del nivel de desarrollo humano de Guatemala, históricamente con indicadores desfavorables en el área de la educación, requiere realizar un gran esfuerzo que va desde la eliminación del analfabetismo hasta la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación superior. Este capítulo se inicia con una descripción sintética de las principales políticas educativas, para luego describir la situación de la educación pública y privada en los niveles de preprimaria, la primaria y la media. Se termina con un análisis preliminar de la educación universitaria.

1. Las políticas educativas

Los Acuerdos de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000 plantean la necesidad de reducir el déficit de cobertura, especialmente en los niveles de preprimaria y primaria, con énfasis en el área rural y en la educación de las niñas, así como elevar el nivel de alfabetización y mejorar la calidad educativa. Se trata de una tarea que involucra al Estado y a la sociedad guatemalteca en su conjunto. Así, por un lado, el Ministerio de Educación se encuentra desarrollando las políticas que incluyen medidas dirigidas a ampliar la cobertura y la calidad de la educación, a modernizar la institucionalidad

del sector educación, a fomentar la participación comunitaria, a ampliar la cobertura de la educación extraescolar, a fortalecer los programas de alfabetización, a optimizar la coordinación entre esfuerzos nacionales y aquéllos apoyados por la cooperación internacional y a contribuir a conservar la paz (véase el Recuadro 1 para una identificación más detallada de estas políticas y programas).

Por otro lado, se requiere un esfuerzo más amplio de reforma para que la educación responda a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los otros pueblos indígenas. Para este fin, y como parte de los compromisos derivados del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se estableció la COPARE y la Comisión Consultiva de Reforma Educativa. En el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se convino que la COPARE, con representación del gobierno y de organizaciones indígenas, debía elaborar un Diseño de Reforma Educativa, que se presentó el 20 de julio de 1998.¹ A su vez, la Comisión Consultiva, adscrita al Ministerio de Educación, fue convenida como parte del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. En ésta han participado representantes de 17 instituciones que tienen relación estrecha con la educación (universidades, colegios privados, iglesias, CACIF, organizaciones indígenas, MINEDUC, CONALFA, la Asamblea Nacional del Magisterio, y un representante de la COPARE) y tendrá que asegurar la implementación de las reformas recomendadas por la Comisión Paritaria.

¹ COPARE (1998).

Mientras tanto, y partiendo de la prioridad asignada a ampliar la cobertura en los primeros años de educación, uno de los componentes más importantes de esta política de educación en los últimos años ha sido PRONADE.² Mediante PRONADE se ha buscado impulsar el desarrollo de escuelas de autogestión en comunidades del área rural que han carecido de cobertura para su población en edad escolar. Se le ha asignado prioridad a la asistencia de todos los niños y niñas a los tres primeros grados de primaria como nivel mínimo educativo, y se aplica un concepto de descentralización que se sustenta en alianzas entre distintos actores participantes de la sociedad civil.

Así, PRONADE incluye la delegación, en Comités Educativos Locales (COEDUCA), de la administración de los servicios escolares, lo

cual incluye el manejo de fondos asignados por el MINEDUC para la contratación del maestro; la compra de útiles escolares (Q50 al año para cada niño) y valija didáctica (Q200 anuales para cada docente); provisión de refacción escolar (Q0.50 diarios por niño en 1998); el control de asistencia del docente y de los alumnos; y la obtención y el mantenimiento del local donde funciona la escuela. Aparte de los COEDUCAS, en PRONADE también juegan un papel central el sector privado, el MINEDUC y sus dependencias, y las diversas Instituciones de Servicios Educativos, con presencia local. En 1997 PRONADE logró cubrir a más de 84 mil niñas y niños, y en 1998 175 mil (Cuadro 29 de Anexos) en 20 departamentos y 2,841 comunidades.

Recuadro 1
GUATEMALA: POLÍTICAS EDUCATIVAS 1996-1999

Políticas	Programas/acciones
Reforma Educativa orientada a dar respuesta a las necesidades y características de la población, con énfasis en la participación a todo nivel.	Coordinación y apoyo a las Comisiones Paritaria y Consultiva.
Ampliación de Cobertura orientada a la universalización del acceso a los primeros tres grados del nivel primario y a la reducción del analfabetismo a un 30% para el año 2000.	Escuelas de autogestión, Centros Comunitarios de Aprestamiento, Telesecundaria, Programa de la Niña, Ampliación de la jornada vespertina, Centros por Cooperativa, Subsidio a programas educativos, escuelas multigrado y escuelas bilingües, y alimentación escolar (desayuno y refacción).
Mejoramiento de la Calidad de la Educación para que responda a circunstancias locales y nacionales tomando en cuenta las características pluriculturales y multiétnicas de la población guatemalteca.	Escuelas de Excelencia, Alimentación y nutrición escolar, Útiles Escolares, Textos camino a la excelencia en español y textos en 12 idiomas mayas, Desayunos Escolares, Capacitación y profesionalización docente, Reestructuración Escuelas Normales e institutos PEMEM, Revisión Curricular de tres niveles.
Modernización Institucional que abarca la reforma administrativa orientada a la desconcentración y descentralización del Ministerio de Educación como mecanismo para incrementar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios educativos.	Reestructuración de la Planta Central, Departamentalización, Diseño y Aplicación Nuevo Modelo de Supervisión, Jurados Nacionales de Oposición, Nuevos procedimientos administrativos (SIAF, impresión de títulos), PRONADE, sistema de certificación e impresión de títulos, reingeniería de procesos administrativos, y creación de la UDAF.
Participación Comunitaria Impulsar alianzas con diversos sectores para promover su participación en el proceso educativo.	PRONADE: COEDUCA, Juntas Escolares, comités, asociaciones y patronatos. Programa de becas para la niña, Jurados de oposición, comités de madres para desayunos escolares, unidades operativas para poblaciones desarraigadas.

² Para una consideración de PRONADE y de CONALFA, así como del SIAS, desde la perspectiva de la descentralización, véase el Capítulo I de la 2da. Parte.

Ampliación de Cobertura de la Educación Extraescolar con el apoyo de otros sectores del país, para facilitar la incorporación de jóvenes y adultos a la población económicamente activa.	Mecanismos de coordinación con OGs y ONGs, para el establecimiento de programas de educación formal y no formal. Programa de niños de la calle, programa de niños trabajadores, establecimiento de programas de educación formal y no formal.
Fortalecimiento de los Programas de Alfabetización y Postalfabetización para disminuir en forma sustantiva los índices de analfabetismo y atender a la población bilingüe.	Alfabetización bilingüe y elaboración del material educativo necesario. Alfabetización y post-alfabetización en castellano y 20 idiomas mayas. Mecanismos de coordinación con más de mil OGs y ONGs.
Optimización de la Cooperación y Coordinación de las acciones nacionales e internacionales asegurando que respondan a las estrategias del sector.	Creación de la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional del MINEDUC (UCONIME), coordinación con entidades rectoras de la cooperación, mapeo de proyectos, sistema de seguimiento de proyectos; coordinación con OGs y ONGs, fondos sociales y fundaciones y empresas.
Contribución a la Consolidación de la Paz a través del desarrollo de programas educativos que favorezcan una cultura de paz.	Difusión de Acuerdos de Paz, Programa de Educación Cívica para la Paz y la Democracia, Programa de Educación en valores. Foros magistrales de la Reforma Educativa, homologación y acreditación de estudios de promotores educativos de población desarraigada y desmovilizada, equiparación de estudios de población desmovilizada y repatriada, difusión del Diseño de la Reforma Educativa.

Fuente: MINEDUC (1997b).

2. La base financiera

El financiamiento global para la educación aumentó en 1998 (Cuadro 1), aunque su nivel todavía corresponde, como proporción del PIB, a uno de los más bajos de América Latina.³ Este crecimiento reciente responde a uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz, que establece que el porcentaje del PIB dedicado a la educación en el año 2000 sea un 50% mayor que el mismo porcentaje en 1995. En 1996 y 1997 el gobierno no logró alcanzar estas metas, acercándose a ésta en 1998.

3. Alfabetización

El analfabetismo ha descendido en cerca de un 7% entre 1994 y 1998, o alrededor de 1.8% al año (Cuadro 2). La tasa de analfabetismo⁴ alcanzó en 1998 un 31.7%, lo cual significaría una reducción de 8.9 puntos porcentuales entre 1989 y 1998. Esta situación aún coloca a Guatemala entre los países con mayores tasas de analfabetismo en América Latina, con Haití como único país de la región que tiene una tasa de analfabetismo superior. Al ritmo actual, alcanzar una tasa de analfabetismo similar a la

Cuadro 1
Metas y gasto ejecutado en el sector educación
(miles de quetzales y porcentajes)
1994 - 1998

Año	PIB	Gastos en Sector de Educación	Gastos en Sector de Educación % del PIB	Meta según Acuerdos de Paz	Meta en % del PIB	Diferencia Gasto y Meta	Presupuesto de Estado realizado	Presupuesto de educación % del presupuesto total
1994	74,669.7	1,156.6	1.55	-	-	-	8,447.4	13.69
1995	85,156.7	1,411.9	1.66	-	-	-	8,928.7	15.81
1996	95,478.6	1,504.6	1.58	1,747.6	1.83	-0.25	9,886.5	15.22
1997	107,942.9	1,900.0	1.76	2,060.4	1.91	-0.15	13,840.9	13.73
1998	121,687.7	2,617.2	2.15	2,628.5	2.16	-0.01	16,402.8	16.34

Fuente: Banco de Guatemala, MINUGUA y Ministerio de Finanzas Públicas.

³ CEPAL (1998c).

⁴ Población de 15 años, o más.

de otros países de América Latina (entre 5 y 10%) requeriría un esfuerzo de entre 8 y 10 años.

En todo caso, la evidencia disponible (Cuadro 2) muestra que el índice de analfabetismo se redujo en todos los departamentos en los últimos años. A pesar del bajo nivel de alfabetismo en las áreas indígenas, los tres departamentos con mayores logros en alfabetización en los últimos años fueron, El Progreso (16.1) Alta Verapaz (14.5) y Chimaltenango (12.4), mientras que los dos

con menor progreso fueron Sacatepéquez (4.3) y Guatemala (2.6).⁵

En 1998 la tasa de analfabetismo en el área rural alcanzaba un 40%, con tasas de 39.4% entre las mujeres y de 29.7% entre los hombres. En el área urbana la tasa (15%) y la diferencia entre hombres (10.3%) y mujeres (18.8%) era menor.⁶ Los departamentos con los más altos índices de analfabetismo eran Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, Baja Verapaz y Sololá. De los departamentos que presentaban un mayor déficit de cobertura en el sistema escolarizado, cuatro de ellos (Totonicapán, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz), se encontraban en el grupo con mayor índice de analfabetismo. Por otro lado, de los que estaban en el grupo de menor déficit de atención educativa, (Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla y Quetzaltenango), cuatro de ellos también tenían menores índices de analfabetismo.

Lo anterior sugiere que el retraso en la alfabetización se manifiesta de distintas formas. En los departamentos con población mayoritariamente indígena, el multilingüismo, el monolingüismo y una historia de falta de oferta de servicios educativos con pertinencia cultural y lingüística o de atención de baja calidad, han inhibido la alfabetización. Sin embargo, hay ciertos lugares en donde, por razones históricas, la alfabetización se ha enfatizado, como en la ciudad de Quetzaltenango y en San Pedro Sacatepéquez (San Marcos). Esto manifiesta que no necesariamente existe una fuerte correlación entre el porcentaje de población indígena y el analfabetismo. Así, entre los indígenas bilingües la tasa de alfabetización ha dependido principalmente de los esfuerzos de los programas dedicados a esa tarea, y especialmente de su capacidad para alcanzar las áreas rurales más lejanas o aisladas. La mayor correlación del analfabetismo con la proporción de población rural, que con la de población indígena, pone de manifiesto que los obstáculos resultantes de

Cuadro 2
Analfabetismo
(en porcentajes)
1994-1998

Departamento	1994	1998	Diferencia
Deptos 75% a 100% indígena	62.8	52.2	-10.6
Deptos 50% a 74.9% indígena	46.7	36.7	-10.0
Deptos 25% a 49.9% indígena	40.7	33.1	-7.6
Deptos 0% a 24.9% indígena	38.6	29.0	-9.6
Guatemala	13.8	11.2	-2.6
Totonicapán	52.1	44.0	-8.1
Sololá	58.0	49.8	-8.2
Alta Verapaz	72.7	58.2	-14.5
Quiché	68.4	56.6	-11.8
Chimaltenango	44.1	31.7	-12.4
Huehuetenango	56.5	45.9	-10.6
Quetzaltenango	34.5	26.5	-8.0
Suchitepéquez	44.4	35.3	-9.2
Baja Verapaz	54.2	44.1	-10.1
San Marcos	43.5	34.4	-9.1
Sacatepéquez	23.0	18.6	-4.4
Jalapa	46.8	38.9	-7.9
Retalhuleu	35.9	29.1	-6.8
Chiquimula	51.2	41.7	-9.6
Petén	44.0	35.8	-8.2
Izabal	39.0	31.7	-7.3
Escuintla	36.9	25.9	-11.0
Jutiapa	39.5	32.1	-7.4
Zacapa	36.0	29.2	-6.8
Santa Rosa	37.6	28.9	-8.7
El Progreso	42.5	26.4	-16.1
Total	38.8	31.7	-7.1

Fuente: CONALFA y elaboración propia de datos clasificados por porcentajes de población indígena.

⁵ De acuerdo con el Ministerio de Educación, CONALFA alcanzó el 86.1% de la meta de cobertura de alfabetización propuesta para 1998. En 1997 por primera vez CONALFA obtuvo el total del aporte constitucional que le correspondía.

⁶ Datos de ENIGFAM de 1998/9.

la ruralidad (asociados a dificultades de acceso y a problemas de dispersión) han sido más importantes que los que resultan de una pertenencia cultural y lingüística diferente.⁷ Por otra parte, los índices de analfabetismo que afectan a las mujeres son más altos que para los hombres.

4. La preprimaria y la primaria

La tasa total de asistencia a la pre primaria⁸ a nivel nacional variaba entre 13.7% (bilingüe) y 25% (párvulos) en 1998, aunque los dos programas de pre primaria, bilingüe y párvulos, han crecido significativamente en los últimos años (Cuadro 30 de Anexos). Los programas bilingües han sido más importantes en los departamentos indígenas y los de párvulos en los no indígenas. El crecimiento de ambos programas entre 1994 y 1998 fue similar, aunque con diferencias significativas entre departamentos (Cuadros 29 y 30 de Anexos).

Por otra parte, aunque los datos varían según la fuente, la evidencia disponible apunta a que en 1998 la asistencia en primaria se elevó. Tales evidencias sugieren que el peso de la asistencia en los departamentos predominantemente indígenas en 1998 fue menor que el nivel nacional, pero en estos departamentos también

se dio el mayor aumento absoluto, por encima de las cifras para el país en general, con lo cual se redujo la brecha de educación primaria entre departamentos y entre indígenas y no indígenas.⁹

La comparación entre las Encuestas de Hogares de 1998 y 1989, y el Censo de Población de 1994, permite obtener algunas conclusiones más exactas (Cuadro 3). En primer lugar, la tasa neta (cubriendo solamente el grupo de edad al que normalmente le corresponde asistir, 7 a 12 años) de asistencia primaria aumentó significativamente (en 8.5 puntos porcentuales) entre 1989 y 1998, aunque este incremento fue mayor entre 1989 y 1994 que entre 1994 y 1998. En segundo término, los mayores aumentos de asistencia primaria se dieron en el Norte, el Suroccidente y el Noroccidente (11.9, 11.4 y 11.3 puntos porcentuales, respectivamente). Los menores aumentos fueron en el área Metropolitana, de antemano con la tasa más alta de asistencia. Es notoria la disminución en 7.8 puntos porcentuales en la región Nororiente. En general, lo anterior apunta a una mayor uniformidad de la asistencia primaria en todo el país, con cierta reducción de la ventaja que tenía el área Metropolitana así como los departamentos con población mayoritariamente no indígena.

Cuadro 3
Tasa de asistencia neta por región y nivel educativo
(en porcentajes)
1989, 1994 y 1998

Región	1989			1994			1998		
	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior
Metropolitana	62.6	33.3	10.0	75.0	40.1	9.5	71.0	40.0	12.3
Norte	34.0	8.5	1.2	34.2	7.1	0.6	45.9	10.6	0.9
Nororiente	53.8	15.1	0.7	56.5	16.7	0.8	46.0	16.2	1.2
Suroriente	51.5	13.9	0.3	57.8	12.1	0.5	60.8	17.8	0.9
Central	50.2	16.2	1.7	62.5	17.6	1.4	59.8	15.2	3.6
Suroccidente	42.9	13.6	1.1	53.2	13.4	1.4	54.3	15.3	3.4
Noroccidente	33.2	4.5	0.0	41.5	6.7	0.4	44.5	7.7	0.5
Petén	45.1	13.9	0.0	49.4	10.7	0.3	55.8	18.0	0.3
País	47.0	16.6	3.2	55.4	18.2	3.1	55.5	19.5	4.8

Fuente: Elaboración propia con base en información de: Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989; X Censo de Población y V de Habitación 1994; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99.

⁷ Se realizó un ejercicio sencillo de correlación estadística que, tomando datos a nivel de departamento, dio como resultado que el índice de correlación entre ruralidad y analfabetismo era de 0.72 y entre la proporción de población indígena y analfabetismo era de 0.69 en 1998.

⁸ Se refiere a la preprimaria formal, excluyendo al CENACEP.

⁹ Existen diferencias entre las cifras reportadas por MINEDUC derivadas de la preinscripción y las derivadas de los anuarios, así como entre éstos y los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares de 1998. Debido a que la Encuesta no presenta problemas de sub o sobre registro se decidió privilegiar esta fuente. Las diferencias entre la Encuesta y otras fuentes es mayor en el caso de la primaria y significativamente menor en el caso de la educación secundaria.

Si bien, continúan los esfuerzos por lograr una mayor cobertura de la educación primaria, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, asegurar una amplia cobertura de la educación primaria todavía es un desafío pendiente en Guatemala. En particular, la mayor cobertura resultante del PRONADE no se manifiesta en un claro aumento de la asistencia neta (que cubre solamente el grupo de edad al que normalmente le corresponde asistir) en primaria para el país en su conjunto entre 1994 y 1998¹⁰. Ello puede ser el resultado de tres factores: primero, PRONADE está cubriendo a muchos niños con sobre edad en áreas rurales; segundo, algunos de los alumnos que asistían a la educación pública tradicional han preferido trasladarse al PRONADE, con lo que la matrícula total (incluyendo a PRONADE y el resto de la educación pública) no se altera mucho; y, tercero, las ampliaciones de cobertura no han sido suficientes para cubrir el alto crecimiento de la población infantil en algunas regiones, especialmente en el ámbito urbano. Lo anterior sería congruente con el aumento de la asistencia primaria que se observa tanto en el área rural en su conjunto, como en la mayor parte de regiones, aunque con las excepciones de las regiones Metropolitana, Central y Nor-oriental.

5. La educación media

En 1998 la educación media continuó siendo principalmente un servicio que se presta en el área urbana, con 65% de los programas de ciclo básico y 86% de los de ciclo diversificado localizados en el departamento de Guatemala. La tasa bruta de inscripción fue menor en los departamentos con mayor población indígena, pero especialmente en los departamentos con mayor proporción de población rural (Cuadro 4). Por otra parte, es notable la reducción de la inscripción bruta del ciclo

Cuadro 4
Educación Media -Inscripción inicial por ciclo,
según departamento
(en tasas)
1994 y 1998

Departamento	Tasas brutas			
	1994		1998	
	Básico	Diver.	Básico	Diver.
Deptos 75% a 100% indígena	11.9	3.5	14.9	4.4
Deptos 50% a 74.9% indígena	23.7	10.7	25.8	11.4
Deptos 25% a 49.9% indígena	23.8	8.8	24.7	10.4
Deptos 0% a 24.9% indígena	28.1	10.0	32.4	12.4
Guatemala	72.1	35.1	64.0	35.1
Totonicapán	13.0	2.1	15.2	2.2
Sololá	19.8	4.6	21.9	5.0
Alta Verapaz	11.4	4.3	13.5	5.2
Quiché	8.5	2.7	13.2	4.3
Chimaltenango	26.7	7.4	28.7	8.5
Huehuetenango	13.1	5.7	15.8	7.7
Quetzaltenango	36.5	19.8	36.6	19.6
Suchitepéquez	27.0	12.6	30.3	11.3
Baja Verapaz	16.6	5.7	19.7	6.4
San Marcos	20.0	5.3	21.6	7.4
Sacatepéquez	44.6	19.7	39.7	16.9
Jalapa	19.8	8.2	18.5	8.3
Retalhuleu	29.1	9.6	32.8	13.7
Chiquimula	23.1	13.6	23.6	12.6
Petén	19.8	7.0	21.8	10.5
Izabal	23.5	9.5	27.5	10.0
Escuintla	29.4	10.2	42.0	15.6
Jutiapa	24.0	9.5	25.7	11.3
Zacapa	39.0	16.2	32.5	14.4
Santa Rosa	26.1	6.2	28.8	9.7
El Progreso	38.9	11.9	38.6	13.7
Total	31.4	13.6	32.6	14.5

Fuente: MINEDUC.

básico en los departamentos de Guatemala, Zacapa y Sacatepéquez.

En 1998 el departamento de Guatemala, al igual que otros diez departamentos no indígenas, registró a más mujeres que hombres en este nivel. La importancia relativa de las mujeres probablemente es el resultado del hecho de que la mayor parte de mujeres estaban en cursos secretariales y en magisterio, lo que indica que las mujeres siguen incorporándose a carreras consideradas femeninas y que para muchas representa su

¹⁰ De acuerdo con MINEDUC, la tasa neta de la matrícula en primaria aumentó de 68.2% en 1994 a 77.7% en 1998, pero la deserción aumentó (Cuadro 8).

Recuadro 2 LA EDUCACIÓN PRIVADA EN CIFRAS

En 1998 las escuelas privadas proporcionaban trabajo a la mayoría de los maestros en párvulos, ciclo básico y ciclo diversificado. Del total de 7,160 escuelas privadas en el país, 69% eran urbanas. El 55.7% de establecimientos en el ciclo diversificado están concentrados en el departamento de Guatemala. Además, 80.4% de todos los estudiantes en escuelas privadas y 87.8% de sus maestros estaban en áreas urbanas. Las escuelas privadas son responsables del 36.7% de la población de párvulos, de 44.4% del ciclo básico, y de más de tres cuartas partes del ciclo diversificado. El papel de la educación privada es especialmente importante en secundaria.

Fuente: Elaboración propia con base en MINEDUC (1998).

máximo nivel de escolaridad, ya que su presencia baja considerablemente en los niveles de educación superior.

Por otra parte, en 1998 la educación privada cubrió más del 70% de los estudiantes en el nivel medio (Recuadro 2). Esta educación se caracteriza por una gran proliferación de diferentes especialidades, que en 1998 alcanzaron 143, y sin que hasta ese año hubiera mayor control por parte del Estado sobre la calidad de los maestros o programas. En la educación privada son evidentes, en particular, los problemas de calidad y de su control, tanto del sector privado como del público.

La comparación de la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares de 1998 con la Encuesta de Hogares de 1989, y con el Censo de 1994, sugiere, al igual que en el caso de la matriculación primaria, que la asistencia a centros de educación media aumentó entre 1989 y 1998 —aunque en menor grado que la educación primaria— y en menor medida entre 1994 y

1998 (de 16.6% a 18.2%) que entre 1989 y 1994 (de 18.2% a 19.5%, como se observa en el Cuadro 3). También se redujeron las diferencias entre regiones, salvo con la región metropolitana.

6. Educación de las mujeres

El nivel de educación de las mujeres históricamente ha sido inferior a la de los hombres, siendo esta diferencia aún más notoria en el caso de las mujeres indígenas. El Cuadro 5 muestra que en 1998 la proporción de mujeres a hombres era baja en toda la república, excepto en el departamento de Guatemala, con las proporciones más bajas en los departamentos de mayor población indígena. El porcentaje anual de crecimiento de la asistencia de las mujeres también ha sido menor, como se puede ver en los cambios de proporciones. El período de 1996 a 1998 muestra, sin embargo, una leve mejora en el caso de las mujeres indígenas y de las áreas rurales.

Cuadro 5
Razones y crecimientos de inscripciones en la primaria por género
(en razones y porcentajes)
1994, 1996-1998

Departamentos	Razón Hombre/Mujer				Porcentaje de Crecimiento Anual			
	1994	1996	1997	1998/p	1994 - 1996		1996 - 1997	
					Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Deptos 75%-100% indígena	0.744	0.762	0.768	0.763	5.8	6.4	4.4	5.5
Deptos 50%-74.9% indígena	0.791	0.800	0.811	0.798	3.4	3.9	4.1	5.8
Deptos 25%-49.9% indígena	0.832	0.828	0.835	0.837	3.7	3.3	0.2	1.5
Deptos 0%-24.9% indígena	0.882	0.873	0.881	0.881	2.6	2.1	0.6	1.7
Guatemala	0.920	0.932	0.930	0.925	1.6	2.3	0.4	0.2
País	0.838	0.841	0.846	0.843	3.4	3.6	2.0	2.6

p/= cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en información de MINEDUC (1994, 1996 y 1997).

La asistencia de las mujeres (Cuadro 6) a preprimaria fue relativamente alta en 1998, especialmente en párvulos. Los programas bilingües también contribuyeron a una participación relativamente alta por parte de la mujer en las áreas indígenas, aunque este porcentaje fue mayor en los departamentos de 50% a 75% de población indígena. La inscripción de las mujeres en primaria fue menos satisfactoria y muestra muy poca diferencia entre los departamentos indígenas y los no indígenas. La baja participación en el programa de adultos no sorprende, dadas las demandas impuestas a las mujeres en el hogar. Otra área de alta participación (49.6%) de las mujeres es el ciclo diversificado, el único programa donde la escala de participación es casi equivalente a la de los hombres, pero el aumento en la participación de las mujeres en este nivel educativo no se

refleja en los niveles y calidad del empleo al que ellas acceden. Esto se debe a que la cobertura del ciclo diversificado es muy baja, de manera que la mayor proporción de mujeres inscritas en este ciclo no incide mayormente en su participación en el mercado laboral.

7. La calidad de la educación

Resulta difícil evaluar la calidad de la educación en ausencia de investigaciones y estadísticas actualizadas y confiables que permitan medir esta variable. A continuación se identifican solamente algunos indicadores de la calidad de la educación, reconociendo su carácter preliminar. Así, la expansión de inscripciones no ha sido correspondida en todos los casos con la expansión de infraestructura, y con la contratación de más maestros (Cuadro 7). Especí-

Cuadro 6
Tasas brutas de escolaridad femenina
(porcentajes del total)
1998/p

Departamentos	Preprimaria bilingüe	Preprimaria párvulos	Primaria	Primaria adultos	Ciclo básico	Ciclo diversificado
Deptos 75%-100% indígena	47.0	48.3	44.3	27.6	40.8	45.9
Deptos 50%-74.9% indígena	47.1	49.5	45.1	36.3	43.5	46.8
Deptos 25%-49.9% indígena	48.3	49.4	45.8	39.9	44.4	49.6
Deptos 0%-24.9% Indígena	47.8	50.1	47.0	38.5	46.9	51.7
Guatemala	47.4	49.7	48.0	46.6	47.5	50.5
País	47.1	49.3	46.1	40.5	45.6	49.6

Fuente: Elaboración propia, con base en Ministerio de Educación (1999).

/p= Cifras preliminares.

Cuadro 7
Promedio de alumnos por docente y establecimientos
(en número de alumnos, centros educativos y porcentaje)
1994 y 1998/p

	Preprimaria bilingüe	Preprimaria párvulo	Primaria	Primaria adultos	Ciclo básico	Ciclo diversificado	Población (mil)
Estudiantes/maestros							
1994	23.20	23.40	27.70	28.10	17.00	12.90	8,331.9
1998	47.96	22.33	36.82	27.96	15.35	14.44	10,799.1
1998 (Privado)	52.30	14.66	23.31	22.02	10.79	12.76	
Crecimiento 1994-1998 (%)	106.72	-4.57	32.92	-0.50	-9.71	11.94	29.6
Centros educativos							
1994	2,233	2,460	11,349	218	1,793	974	18,622
1998	2,589	3,766	13,633	206	2,083	1,164	24,880
Crecimiento 1994-1998 (%)	15.94	53.09	22.36	-5.50	16.17	19.51	33.61

p/= Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en MINEDUC (1994 y1999).

ficamente, en 1998 la razón de estudiantes a maestros había aumentado en todos los niveles. La razón alumno/maestro en los programas bilingües aumentó 60%, pero estos programas gozaron únicamente de un pequeño aumento de 4% en el número de centros educativos. El programa de párvulos, sin embargo, experimentó un aumento significativamente mayor, habiéndose duplicado el número de edificios escolares o aulas disponibles para atender este nivel. Por otra parte, los salarios de los maestros contratados por el Ministerio de Educación tradicionalmente han sido bajos (véase Recuadro 4 del Capítulo II), lo cual constituye un obstáculo para mejorar la calidad de la educación.

Los programas bilingües privados también tenían una razón alumno/maestro muy alta en 1998, probablemente un reflejo del hecho que la necesidad del programa bilingüe es reconocido en mayor medida como necesario por parte del Estado que por parte de la mayoría de los intereses escolares privados. El promedio en escuelas privadas de párvulos, sin embargo, era de sólo 15 estudiantes por maestro.

Para la primaria en su conjunto, aumentó la proporción de alumnos por maestro, que subió de 27.7 en 1994 a 37 en 1998, lo cual

sugiere que la calidad de la educación primaria puede haberse deteriorado. En 1998 las escuelas privadas atendieron a sólo el 22.4% del total de la asistencia de primaria en el país, pero tenían una razón alumno/maestro mucho más baja, de 23.3, comparado con 36.8 en las escuelas públicas.

Debe reconocerse, por otra parte, la introducción de nuevos textos en la educación primaria pública (Textos Camino a la Excelencia) en español y cuatro idiomas mayas. Además, se ha ampliado significativamente la entrega de desayunos escolares con la participación de madres de familia, llegando a cubrir más de 700 mil niños y niñas. Ambas actividades han contribuido a elevar la calidad de la educación.

Algunas deficiencias de las escuelas públicas combinadas con los problemas de ruralidad y de diferentes pertenencias culturales y lingüísticas han presentado problemas especiales para la educación indígena. El mayor esfuerzo para corregir estos problemas se ha derivado de la implementación de una política de educación bilingüe por parte de la DIGEBI, pero también complementado por fuentes privadas (Recuadro 3).

Recuadro 3 LAS ESCUELAS PRIVADAS MAYAS

Un sector pequeño pero importante de la educación privada es el de las escuelas mayas, con apoyo local, que han proliferado desde principios de la década de 1990. Éstas surgieron como reconocimiento, por parte de los padres y líderes comunitarios mayas, de la importancia del idioma y la cultura maya y del status, muchas veces subordinado, que los maestros no mayas concedían a los estudiantes mayas. En 1998 se reportaron 100 escuelas formalmente organizadas en asociaciones. Entre ellas, la Asociación de Centros Educativos Mayas del Nivel Medio tenía 38 escuelas, y el Centro de Investigación y Documentación Maya, 20. Las demás se organizaron con el Proyecto de Desarrollo Santiago, la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, la Asociación para el Desarrollo de la Comunidad Guatemalteca, la Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente y varias organizaciones más pequeñas, algunas también apoyadas por DIGEBI (Q13.9 millones). Si se clasifica a las escuelas según los grupos lingüísticos, 29 están en el área k'iche', 22 en kaqchikel, 12 en mam, 11 en q'eqchi', 9 en pocomam, 7 en popotí, 6 en achi', 4 en tz'utujil, y una en cada uno de los idiomas q'anjob'al, awakateko, poqomchi', chuj y mopan. Cinco son multilingües. Aunque las áreas q'eqchi' y mam puedan parecer poco representadas, se nota que de todas las escuelas bilingües preprimarias, 18% están en el área q'eqchi', y 31% en el área mam.

Recuadro 4 LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

“La calidad de la educación depende mucho de la calidad docente. En 1994 había en Guatemala 102 escuelas de formación de maestros para el área urbana y 6 escuelas para el área rural (Galo de Lara (1994)). La pedagogía moderna ha descubierto que sin comunicación entre docentes y estudiantes no puede haber acto educativo. Los docentes urbanos no se preparan para la población maya-hablante, su código de comunicación no es el mismo de los alumnos que atienden, así como tampoco están preparados para tener varios grados. Ésta es una de las causas de por qué la promoción al grado inmediato superior en el nivel primario en el área urbana es de 81.1%, mientras en el área rural es del 68.4% (Galo de Lara).

La eficiencia del sistema también se mide por la respuesta de la educación a las necesidades de los alumnos y a su cultura. Esta parte del sistema aún está lejos de satisfacer las necesidades y sobretodo la cultura de los estudiantes. La escuela no puede seguir de espaldas a esa realidad, porque la educación integral, no es sólo la preparación de mano de obra calificada para aumentar la riqueza de los agroexportadores, es también vivir y acrecentar los valores de Guatemala. En este sentido puede hablarse del éxito de las escuelas mayas que retienen a los alumnos por la calidad docente y el ambiente favorable que reina en ellas. Esta parte no ha sido atendida con voluntad política por los gobiernos, se espera un cambio de política educativa.”

Fuente: Alfredo Tay Coyoy (1999).

Las escuelas bilingües pasaron de contar con 1,473 escuelas en 1997 a 1,639 en 1998. La respuesta a estas escuelas por parte de la comunidad maya, sin embargo, ha sido ambivalente. Algunos favorecen estos programas como una forma de promover las capacidades de sus hijos en la lengua materna, pero para otros entra en conflicto con la idea de que la principal lengua de ascenso social es el castellano. Las cifras (Cuadro 30 de Anexos) indican que las escuelas bilingües tienen un papel importante en hacer entrar a los niños indígenas a la educación formal, pero que aún tienen una tasa de cobertura limitada.

Entre los indicadores que miden la eficiencia interna del sistema educativo están la promoción, deserción, la repitencia, sobreedad y la reprobación. Estos se relacionan directamente con la calidad del proceso educativo. Estos indicadores tuvieron una tendencia a la disminución de la eficiencia interna del sistema entre 1985 y 1996.¹¹ De 1996 a 1998 el aumento en la deserción continuó, especialmente en primaria (Cuadro 8). Sin embargo, la reprobación y la repitencia disminuyeron. En síntesis, la evidencia no

Cuadro 8
Tasas de deserción, reprobación y repitencia de primaria, ciclo básico y diversificado (en porcentajes) 1996 - 1998

	Primaria	Básico	Diversificado
Deserción			
1996	8.4	3.1	2.7
1997	8.1	3.2	5.6
1998	13.0	5.7	6.4
Reprobación			
1996	18.7	53.7	38.6
1997	18.1	53.2	38.0
1998	17.8	51.4	36.3
Repitencia			
1996	16.7	4.2	2.2
1997	14.5	4.2	1.7
1998	14.3	3.8	1.8

Fuente: Unidad de Informática del Ministerio de Educación.

es concluyente, aunque el alto nivel de deserción en primaria amerita atención especial.

En otro orden de consideraciones, cabe señalar las carencias que la estructura educativa guatemalteca aún tiene, especialmente las relativas a la preparación tecnoló-

¹¹ Galo de Lara (1998).

gica, formal, orientada a mejorar o elevar la calificación de la mano de obra laboral. La preparación de especialistas en las diversas áreas del trabajo, cada vez más especializado, requiere que el Estado y el sector empresarial se hagan cargo de manera urgente de elevar la oferta calificada de la fuerza de trabajo. Ya es sabido que la relación del desarrollo con la educación es múltiple e inmediata. O dicho de otra manera, la contribución de la educación para mejorar el conocimiento de la tecnología moderna está directamente articulado a mayores tasas de crecimiento. La profunda reforma educativa que requiere Guatemala deberá tomar en cuenta este formidable desafío.

8. La educación universitaria

a) Marco Legal

La Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde el 14 de enero de 1986, establece que la educación superior estatal está a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala y la educación superior privada a cargo de las universidades privadas del país. Estas se conciben como instituciones independientes con personalidad jurídica y libertad para crear sus facultades e institutos, desarrollar sus actividades académicas y docentes, así como ejecutar los planes y programas de estudio respectivos de cada área.

Existe un Consejo de la Enseñanza Privada Superior, el cual tiene las funciones de velar porque se mantenga el nivel académico en las universidades privadas sin menoscabo de su autonomía. Dicho organismo puede autorizar la creación de nuevas instituciones de educación universitaria. Está integrado por dos delegados de la USAC, dos delegados de las universidades privadas y un delegado electo por los presidentes de los colegios profesionales que no debe ocupar cargo alguno en una universidad. La presidencia se ejerce en forma rotativa y ajusta su funcionamiento a las normas legales establecidas.

Sólo son reconocidos en Guatemala los grados, títulos y diplomas otorgados por las universidades legalmente autorizadas y organizadas para funcionar en el país, salvo lo dispuesto por tratados internacionales. La USAC es la única autorizada para incorporar a los profesionales egresados de universidades extranjeras.

No pueden ser objeto de procesos de ejecución judicial ni pueden ser intervenidas la USAC y las universidades privadas, salvo en el caso de estas últimas cuando la obligación que se haga valer provenga de contratos civiles, mercantiles o laborales. Las universidades están exentas del pago de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones, sin excepción alguna. Son deducibles de la renta neta gravada por el ISR las donaciones que se otorguen a favor de las universidades. El Estado puede dar asistencia económica adicional a las universidades privadas para el cumplimiento de sus propios objetivos.

b) Las universidades

Además de la USAC, en 1998 funcionaban regularmente seis universidades privadas en el país: la Universidad Rafael Landívar, la Universidad Mariano Gálvez, la Universidad del Valle de Guatemala, la Universidad Francisco Marroquín, la Universidad del Istmo y la Universidad Rural de Guatemala.¹² En el Cuadro 9 se presenta el número de carreras y la infraestructura que cada institución ofrece. La USAC posee una diversidad de carreras y centros de investigación visiblemente mayor que las universidades privadas, lo que se debe a su papel histórico de cubrir todas las necesidades de educación superior en el país. Entre las privadas, las que mayor número de centros regionales tienen son la URL y la UMG.

Entre todas las instituciones de educación superior del país hay unanimidad acerca de los requisitos indispensables para graduarse. En carreras con promedio de cinco años, se requiere haber cerrado pensum de estudios,

¹² Esta institución de enseñanza superior realiza actividades en sus instalaciones de Chimaltenango y la capital. Está debidamente autorizada. No fue posible obtener datos específicos para este informe.

Cuadro 9
Composición de las universidades
(números absolutos)
1998

Universidad	Año de fundación	Facultades	Carreras licenciatura	Carreras maestría o doctorado	Centros regionales
USAC	1676	10	130	37	11
URL	1961	9	52	11	7
UMG	1966	12	46	23	15
UVG*	1966	4	45	19	1
UFM	1971	6	59	11	1
UNIS	1997	2	8	1	0

*La UVG reúne en su instituto de investigaciones diversas disciplinas o áreas. Tiene instalados 41 laboratorios de experimentación.

Fuente: Información obtenida directamente de las universidades.

aprobado el examen técnico profesional y presentado una tesis de grado. Sin embargo, hay requisitos específicos según el área de estudio, tales como: práctica docente, litigar ante los tribunales de justicia, pasantías en hospitales, desarrollar investigaciones de campo, etc. En algunas carreras como arquitectura, ciencias económicas y otras, el examen técnico profesional puede ser sustituido total o parcialmente por el Ejercicio Profesional Supervisado. La UFM y la UVG exigen la aprobación del examen TOEFL.

Cada universidad privada define su propio horizonte. La URL y la UNIS ofrecen en todas las carreras una formación de orientación católica, la primera con el apoyo de la Compañía de Jesús y la segunda con respaldo del Opus Dei. La UMG, a pesar de haber tenido en sus inicios un fuerte respaldo del sector protestante, actúa como universidad independiente y se ha dedicado a impulsar la educación superior en el interior del país. La UFM y la UVG son universidades laicas.

Como se puede ver en el Cuadro 10, en 1998 la USAC continuaba siendo, con sus casi 90,000 estudiantes inscritos, la universidad más accesible para el común de los egresados del ciclo diversificado. Las tres universidades privadas de mayor población estudiantil (URL, UFM y UMG), reunían un total de 52,381 individuos y presentaban ligeras diferencias entre sí. El número de estudiantes era considerablemente menor en la UVG y sobre todo en la UNIS.

Un total de 30,724 estudiantes se hallaban inscritos en las sedes regionales y centros universitarios situados en el interior del país. De éstos, 16,783 pertenecían a la USAC y el resto a la URL, UMG y UFM. Esta última ofrece, adicionalmente, el programa FISSIC-IDEAS, de educación a distancia, que reunía 10,241 estudiantes inscritos en el interior.

La comparación de las Encuestas de 1989, 1998 y del Censo de 1994, permite concluir que la tasa de matriculación universitaria, es aún extremadamente baja en Guatemala,

Cuadro 10
Estudiantes y recursos de las universidades
1998

Universidad	Estudiantes	Catedráticos	Volúmenes en biblioteca	Laboratorios	Egresos anuales Q	Salario catedráticos Q
USAC	88,237	2,953	250,000	18	403,907,868	2904-11024/mes
URL	16,882	1,147	63,000	6	57,627,328	5335/mes base
UMG	17,174	nd	20,000	3	27,263,065	375/curso/mes
UVG	2,380	369	78,000	41	25,000,000	1500-18200/mes
UFM	16,858	314	60,000	7	21,255,328	125/hora
UNIS	209	149	15,000	1	8,341,900	100/periodo

Fuente: Información obtenida directamente de las universidades.

Cuadro 11
Comparación de universidades
(en quetzales, porcentajes y número)
1998

Universidad	Cuotas anuales/estudiante Q	Estudiantes /catedrático	Volúmenes / estudiante	Estudiantes/ laboratorio	Promedio años para terminar licenciatura	Estudiantes ingresados 1998	# de estudiantes egresados 1997
USAC	71 ¹ -1,811 ²	29.9	2.8	4,902.1	6 a 12	17,332	1,418
URL	2770-11700	14.7	3.7	2,813.7	6 a 8	2,362	463
UMG	2000-6600	nd	1.2	5,724.7	6 a 8	6,118	109
UVG	2200-18080	6.4	32.8	58.0	6	300	102
UFM	2572-19700	53.7	3.6	2,408.3	6	997	199
UNIS	nd	1.4	71.8	209.0	nd	209	nd

¹ Nacionales.

² Extranjeros.

nd= no determinado.

Fuente: Información obtenida directamente de las universidades.

aunque ha registrado ligeros aumentos, especialmente entre 1994 y 1998. El incremento se ha concentrado tanto en el área Metropolitana como en las regiones Central y Suroccidental (Cuadro 3).

Por otra parte, las diferencias de recursos y de capacidad técnica instalada entre las universidades se pueden apreciar en el Cuadro 11. La USAC, que en 1998 cobraba únicamente Q71 de inscripción a los estudiantes nacionales, era la universidad más accesible. La proporción entre los estudiantes y los recursos educativos necesarios (libros, catedráticos, laboratorios) era alta. Del promedio de tiempo que es habitual para graduarse de licenciado en la USAC, se infiere que el acceso no siempre garantiza un título universitario y, en cambio, contribuye a aumentar los costos por estudiante. Entre las privadas, ciertas características son manifiestas. La URL, que tiene una proporción relativamente baja de estudiantes a catedráticos y relativamente alta de libros por estudiantes, ofrece una educación con énfasis en la formación humanista; mientras que la UFM, más orientada a áreas científicas o de gerencia, tiene una proporción de estudiantes a catedráticos mayor, lo cual en parte se explica por el impacto de su programa de educación a distancia. La UMG, cuyos recursos para cada estudiante son menores que los de la URL y la UFM, es considerablemente más accesible por sus costos. La UVG se destaca por una alta

proporción de todo tipo de recursos a estudiantes, busca garantizar una sólida formación en las ingenierías así como en las humanidades y las ciencias sociales, y es la segunda universidad en costos de matrícula después de la UFM. Por su origen reciente, resulta prematuro evaluar a la UNIS y a la URURAL.

Existe, en la periferia del sistema universitario, un extenso número de propuestas formativas que están vinculados al sector de la empresa privada nacional e internacional. Ofrecen especialidades gerenciales y administrativas en grado de maestrías y diplomados. Por sus costos y por la ubicación de los egresados en el mercado laboral, benefician a un sector de ejecutivos y tecnócratas.

Las maestrías universitarias alcanzan un número sorprendente: 84 y se concentran en las áreas de administración, CC médicas, derecho, CC sociales y nuevas tecnologías. En cuanto a las licenciaturas, que hacen un total de 97, continua prevaleciendo la estructura tradicional de las universidades, divididas en áreas de administración, arquitectura, ingenierías, medicina, derecho, química-farmacéutica, humanidades y CC sociales. Sobresalen como novedad los planes orientados a la informática en sus diversas aplicaciones. También se aprecia una mayor versatilidad en las ramas de la psicología y de la ingeniería. Las carreras cortas, técnicos o diplomados, representan un conjunto de 86

posibilidades, que se caracterizan todas ellas por estar dirigidas a instruir o habilitar a los estudiantes en función de actividades productivas, gerenciales y docentes.

El papel de la educación superior en el país se puede apreciar en las tendencias generales de inscripción por disciplina para 1998 (Cuadro 12). Las disciplinas con mayor inscripción son, con mucho, las ciencias económicas (incluye administración de empresas, mercadotecnia y auditoría, además de economía, que se ha convertido en una carrera claramente minoritaria), derecho, e ingeniería y arquitectura, o sea carreras de formación profesional más que académica. Las artes liberales tradicionales — las ciencias puras y sociales junto con las humanidades— reúnen la misma cantidad de estudiantes que derecho. Ingeniería, además, es la única disciplina que en sus diversas especialidades ofrecen las seis universidades.

Algunas disciplinas se concentran en instituciones determinadas, tal es el caso de

medicina en la USAC y la UFM, humanidades en la URL y la UVG, y ciencias puras en la USAC y la UVG. Además, es evidente que la importancia de la USAC como la única institución que ofrece disciplinas de veterinaria y varias especialidades en ingeniería, ciencias puras y aplicadas. La USAC posee un total de 15 bibliotecas frente a una por cada universidad privada, generalmente en los campus centrales de la capital. La URL posee una biblioteca de 24,000 títulos en la Facultad de Quetzaltenango.

Los estudiantes indígenas, casi siempre del medio rural, aparecen vinculados a programas especiales de becas que ofrecen las universidades, especialmente en la URL y la USAC. La falta de datos sobre la condición étnica de los estudiantes en las universidades impiden hacer un análisis de la participación en este nivel educativo. Sin embargo, la baja cobertura de la educación media en los departamentos con mayor población indígena permiten sugerir que lo mismo ocurre en el nivel superior.

Cuadro 12
Estudiantes inscritos por carrera
(en número de estudiantes)
1998

Disciplinas	USAC	URL	UMG	UVG	UFM	UNIS	Totales
Agronomía	1,375	505		33			1,913
Ciencias aplicadas	2,207			89			2,296
Ciencias puras	873			87			960
Ciencias sociales	24,549	4,434	5,216	58	1,241	101	35,599
Comunicación	4,052		110		510		4,672
Derecho	12,914	859	1,155		306		15,234
Enfermería			101				101
Humanidades	4,074	2,038	547	964	362		7,985
Ingeniería y arquitectura	17,020	2,671	2,128	723	850	108	23,500
Medicina	3,289		190		279		3,758
Odontología		213	69		68		350
Teología	787						787
Trabajo social	1,504		166		117		1,787
Veterinaria	667						667
Otras			1,078	354	412		1,844

*Los datos de CC Sociales y Humanidades han sido agregados deliberadamente, a fin de expresar las afinidades conceptuales y programáticas que existen entre ambas áreas. Cada universidad posee orientaciones distintas en torno a las carreras sociales y humanísticas.

Fuente: Información directamente obtenida de las universidades.

La salud



Introducción

En el índice de desarrollo humano se incluye la esperanza de vida como un indicador de la situación de la salud. Sin embargo, este indicador no puede reflejar todos los matices y características específicas de la salud de un país, por lo que se hace necesario complementarlo con otros. Ello se hace a continuación, partiendo del marco general de políticas actualmente vigente, para luego evaluar la evolución reciente de diversos indicadores, destacando los cambios más recientes, especialmente en 1998.

1. Las políticas de salud

La principal institución del sector salud en Guatemala, con la mayor cobertura y responsable por la rectoría del mismo, es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. El IGSS le sigue en importancia, con un significativo nivel de cobertura, pero menor que el del Ministerio. Las municipalidades, los fondos sociales, el Instituto de Fomento Municipal (por su responsabilidad en relación a la gestión del agua) y sanidad militar también forman parte del sector y efectúan acciones preventivas y curativas, pero de un impacto más reducido que las dos instituciones antes mencionadas. También han crecido en los últimos tiempos los servicios privados de salud, cuya cobertura es urbana y se concentra especialmente en el departamento de Guatemala.

A partir de 1996 se impulsó en Guatemala un proceso de reforma del sector salud con el propósito de atacar determinantes esenciales de la enfermedad, y de ampliar la calidad y cobertura de servicios para que lleguen a toda la población. Su propósito es la transformación integral del modelo de producción de salud a través de lograr una respuesta social organizada

para que las intervenciones sectoriales afecten las causas fundamentales de la enfermedad y no sólo los daños causados a la salud. Los objetivos básicos de la reforma son: a) extender la cobertura de los servicios básicos de salud, principalmente en los más pobres; b) aumentar el gasto público y ampliar las fuentes de financiamiento del sector, asegurando su sostenibilidad; c) reorientar la asignación de recursos para aumentar la eficiencia del sector público en el desempeño de sus funciones y la producción de servicios; y d) generar una respuesta social organizada, con amplia base participativa.

Además, y tomando en cuenta los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, se definieron políticas nacionales de salud que incluyen: a) el reordenamiento, integración y modernización del sector; b) el aumento de las coberturas y mejoramiento de la calidad de atención con énfasis en prevención y control de problemas prioritarios; c) el mejoramiento de la gestión hospitalaria; d) la promoción de la salud y del ambiente saludable; e) el aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad del agua y ampliación de cobertura de saneamiento básico en zonas rurales; f) la participación y fiscalización social en la gestión pública de los servicios; g) la coordinación de la cooperación técnica internacional; y h) el desarrollo de los recursos humanos. En el Recuadro 1, se pueden apreciar las acciones concretas que el Ministerio ha tomado para estos fines.

También se ha realizado un esfuerzo de ampliación de cobertura e integración y coordinación de servicios a través del SIAS, que se analiza más adelante. Finalmente, para el período 1996-2000 el IGSS definió e inició la implementación de una nueva política institucional, la extensión de cobertura, con

Recuadro 1 POLITICAS Y ACCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD DURANTE EL PERIODO 1996-1998

1. Planificación e implantación del Sistema Integral en Salud, actualmente presente en los 22 departamentos del país (en las 27 áreas de salud en que está conformada la red de atención del Ministerio de Salud), ampliando la cobertura con servicio básicos de salud para el primer nivel de atención a 2.5 millones de habitantes.
2. Implantación del Sistema de Información Gerencial en Salud, en todos los niveles de atención, el cual integra los módulos de estadísticas de salud, finanzas, planificación, suministros, recursos humanos y gestión hospitalaria.
3. Elaboración y aprobación del nuevo Código de Salud.
4. Elaboración e implantación inicial del Programa Nacional de Salud Mental.
5. Programa de accesibilidad de medicamentos: sistema de contrato abierto para reducción sustancial de precios, creación de más de 2,700 puestos sociales de ventas de medicamentos que favorecen a 3,200,000 habitantes, supervisión y vigilancia de la calidad, revisión y reformas de marcos legales, mejoramiento del uso del registro sanitario, ley del PROAM 69-98.
6. Incremento de las coberturas de vacunación, alcanzando niveles superiores al 90% para la mayoría de los biológicos en los niños menores de 1 año, utilizando estrategias como barridos, semanas nacionales de la salud, vacunación diaria en los servicios, jornadas locales, puesta al día, etc. Se administra una dosis de vacuna antisarampionosa a todos los niños comprendidos entre 1 a menores de 15 años, para prevenir epidemia de dicha enfermedad.
7. Se mantuvo la certificación de erradicación de poliomielitis. Entre 96-98 no hubo casos.
8. No hubo casos comprobados de sarampión.
9. Se desarrollaron normas de atención del primer y segundo nivel, así como normas y protocolos de atención materno infantil para los hospitales.
10. Organización de los comités intrahospitalarios para el control ejecutivo, nosocomial, desechos tóxicos hospitalarios y desastres, con lo cual se ha logrado elevar significativamente el desarrollo gerencial, administrativo y funcional de los hospitales nacionales.
11. En salud de la mujer: 165,000 embarazadas en control prenatal en 1998, con suplementación con micronutrientes, atención del parto y puerperio; 479,212 dosis de toxoide tetánico aplicadas a mujeres en edad fértil; 85% de áreas de salud desarrollan plan de reducción de la mortalidad materna; ampliación de los servicios para detección de cáncer del cérvix; mejoramiento de la capacidad de atención de la mujer en maternidades, centros y puestos de salud, etc.
12. Control de brotes de enfermedades de alto riesgo epidémico: cólera, malaria y dengue.
13. Incremento en el número de consultas en centros y puestos de salud.
14. Aumento de la productividad hospitalaria: consultas, intervenciones quirúrgicas y egresos.
15. Creación y refuerzo de unidades nacionales para enfermedades específicas: Unidad Nacional para la Atención del Enfermo Renal Crónico, Unidad Nacional de Cirugía Cardiovascular y Unidad de Cáncer Pediátrico.
16. Programa de equipamiento y mantenimiento a puestos de salud, centros y hospitales, por un monto de Q192 millones.
17. Mejoramiento de la ejecución presupuestaria, con mayor calidad del gasto con una reorganización administrativo - financiera y la descentralización hacia las áreas de salud.
18. Se formularon reglamentos de: Promoción y prevención de la salud y ambiente; manejo de desechos sólidos hospitalarios; manejo de desechos sólidos municipales; actualización de normas de atención al ambiente y al personal.
19. Planificación del desarrollo de los recursos humanos, diseñando una nueva estructura, impulsando la desconcentración de acciones de personal capacitando a los jefes de personal de las jefaturas de área y hospitales en el proceso de administración de los mismos, realizando la planificación y diseño curricular y la coordinación y acreditación de programas de formación de recursos.
20. Por la emergencia del huracán Mitch se conformaron brigadas de apoyo técnico, brigadas específicas para la atención del medio ambiente y vectores, brigadas médico epidemiológicas, con la participación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de la Defensa y el IGSS, bajo la coordinación del MSPAS.

Fuente: Informe de Labores del Ministerio de Salud.

el objetivo de proporcionar prestaciones a toda la población económicamente activa, enfatizando la atención de grupos vulnerables, a través de a) estandarizar las prestaciones a nivel nacional; b) caracterizar a la población meta; c) desarrollar mecanismos de afiliación y financiamiento; y d) contratar servicios. Un indicador del efecto de estas medidas fue el incremento de la proporción de la población económicamente activa afiliada al IGSS.¹

2. La base financiera

Durante el período 1995-1997 el gasto nacional (público y privado) en salud, pasó de Q. 1901 millones (en números redondos) en 1995, a Q. 2 430 millones en 1997 (Cuadro

1). La proporción del gasto nacional en salud con relación al PIB se mantuvo alrededor del 2.2% durante estos años. El gasto en salud durante el período 1995-97 fue financiado principalmente por los hogares (43.31%), seguidos del gobierno central (30.12%), las empresas (20.13%) y la cooperación externa (6.43%). El gasto en medicamentos significa un 20% del gasto nacional en salud. Las principales compras corresponden a los hogares con el 49% del gasto, seguido por el IGSS con el 34% y el MSPAS con 15%.

Por otra parte, el gasto público en salud alcanzó el 1% del PIB en 1997 y en 1998. Se alcanzó así la meta de gasto en salud establecida por los Acuerdos de Paz (Cuadro 2).

Cuadro 1
Gasto nacional en salud según Agente y Agrupación Gasto Público o Privado
(en millones de quetzales y porcentajes)
1995-1997

Año	MSPAS		IGSS		Otros ministerios		Fondos Sociales		Sub Total	
		%		%		%		%		
1995	542	28.51	529	27.83	53	2.79	3	0.16	1,127	59.28
1996	544	26.58	618	30.19	14	0.68	8	0.39	1,184	57.84
1997	719	29.59	742	30.53	nd		8	0.33	1,469	60.45
Total	1,805		1,889		67		19		3,780	

Año	Fondo de hogares		ONGs		Seguros privados		Subtotal		Gasto Total
		%		%		%		%	
1995	623	32.77	76	4.00	75	3.95	774	40.72	1,901
1996	690	33.71	88	4.30	85	4.15	863	42.16	2,047
1997	764	31.44	101	4.16	96	3.95	961	39.55	2,430
Total	2,077		265		256		2,598		6,378

Fuente: Elaboración propia con base en MSPAS (1998).

Cuadro 2
Gasto ejecutado en el sector salud y metas de Acuerdos de Paz
(en millones de quetzales y porcentajes)
1994-1998

Año	PIB	Gastos en sector de salud	Gastos en sector de salud % del PIB	Meta según los Acuerdos de Paz	Meta en % del PIB	Diferencia a meta y gasto	Presupuesto de Estado realizado	Presupuesto en salud % de presupuesto total
1994	74,669.0	701.5	0.94				8,447.4	8.84
1995	85,156.7	750.4	0.88				8,928.7	9.54
1996	95,478.6	805.7	0.84				9,886.5	9.66
1997	107,942.1	1,105.8	1.02	1,089.50	1.01	0.02	13,840.9	7.80
1998	121,687.7	1,386.1	1.10	1,316.90	1.08	0.02	16,402.8	7.42

Fuente: Banco de Guatemala, MINUGUA y Ministerio de Finanzas.

Nota: No se incluyen gastos del IGSS.

¹ En 1997 el porcentaje de la PEA afiliada fue de 26.3% y en 1998 fue de 26.4%.

3. La producción social de salud

En la actualidad se reconoce que la salud y la enfermedad son procesos con determinación intersectorial, en donde los factores de mayor importancia causal son de orden social, económico, ambiental y de estilo de vida, además de biológico. Estos procesos tienen un curso histórico, y en cada sociedad se manifiesta en forma diferente en sus variados grupos sociales, según los factores determinantes presentes.

Aunque el ambiente rural presenta problemas especiales para la salud, resolverlos es principalmente una cuestión de esfuerzo humano, voluntad política y asignación de recursos. Agua potable, drenajes, eliminación de basuras y desechos humanos, y acceso a la electricidad son productos de acciones humanas. El Cuadro 3 muestra que la falta de estos servicios está altamente correlacionada con la ruralidad. Los departamentos de población mayoritariamente indígena son especialmente deficientes en acceso al agua y electricidad. Los departamentos de mayoría indígena, sin embargo, están mejores que los de mayoría no indígena en términos de

servicios de disposición de excretas y de drenajes. Aunque parece que estos problemas son de origen rural y no étnico, el problema de eliminación de desechos también es serio en el área Metropolitana, donde sólo cuatro de las 16 facilidades de tratamiento del agua están funcionando actualmente. Por otro lado, 286 de los 329 municipios tienen sistemas de drenaje, pero sólo 15 tienen facilidades de tratamiento del agua residual.²

Unos 800,000 guatemaltecos migran internamente todos los años en búsqueda de trabajo, un movimiento que implica a la vez exposición o transmisión de enfermedades entre las diferentes áreas y lugares de trabajo. Según apreciación propia, el 7% de los trabajadores considera haber salido enfermo de su comunidad de origen, el 48% presentó problemas de salud durante el trayecto, el 34% se enfermó durante su permanencia en las fincas y el 15 % se enfermó durante el viaje de retorno.³ Cerca de dos millones de personas están expuestas a químicos agrícolas al año, pero el uso de éstos ha bajado en años recientes. En 1978 se importaron 22.6 millones de kilos de plaguicidas, lo que se redujo a 4.1 millones en 1994 y a 4

Cuadro 3
Locales de habitación particulares ocupados con instalación de agua, drenaje y energía eléctrica
(en número de locales y porcentajes)
1994

Departamento	Total locales	Con agua	Con drenaje	Con disposición de excretas	Con energía eléctrica
75% a 100% indígena	257,525	58.0	11.1	74.7	31.7
50% a 74.9% indígena	344,056	66.6	24.1	70.3	47.0
25% a 49.9% indígena	301,368	57.3	19.7	69.8	40.6
0% a 24.9% indígena	291,369	66.3	27.8	67.8	57.9
Guatemala	359,390	86.7	66.6	88.7	91.7
Total República	1,553,708	68.0	31.6	74.8	55.6
Correlación indígena		-0.06	-0.39	-0.19	-0.37
Correlación Rural		-0.55	-0.76	0.61	-0.72

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de 1994. INE.

² OPS (1998).

³ MSPAS, IGSS y OPS/OMS, (1998).

millones en 1997, una disminución del 80%. Esto se explica por la gran reducción que hubo a principios de la década de 1980 en la siembra del algodón, así como por el uso de dosis más reducidas y de menor cantidad de plaguicidas por área. De 1972 a 1997 ha ocurrido una reducción notable en las intoxicaciones por plaguicidas: el número de casos presentados al IGSS ha bajado de 2,313 a 310.⁴ A pesar de esta reducción, deben anotarse los efectos latentes de los plaguicidas en la salud de mujeres gestantes, madres lactantes y niñas y niños pequeños.

4. Natalidad, fecundidad y esperanza de vida⁵

La tasa de natalidad en Guatemala ha estado bajando por lo menos desde mediados del siglo. El descenso de la tasa de natalidad de la población no indígena empezó en ese momento, si no antes, mientras que el descenso de la tasa de natalidad de la población maya empezó a principios de la década de 1960.⁶ A principios de la década de 1990 la tasa había bajado a 44.4 por 1000 para los indígenas y a 41.3 para los no indígenas. En 1997, las tasas para ambas poblaciones eran inferiores a 40 por 1000.

El Cuadro 38a y 38b de Anexos (con datos del SIGSA) muestra que en 1989 la tasa de crecimiento en los departamentos mayoritariamente indígenas había bajado a poco más de 30 por 1000, y la de los no indígenas a poco menos de 30. Este medio siglo ha visto una transición significativa, de una población en la cual los dos sectores étnicos crecían al mismo ritmo a una población en la que el crecimiento natural del sector maya excede al no indígena por alrededor de 5 a 6 por 1000. La fecundidad en los departamentos indígenas

también excede a la de los no indígenas en alrededor de 1.5 por 1000. Las tasas de natalidad y fecundidad, sin embargo, demuestran una correlación mucho más alta con la ruralidad que con la etnicidad indígena.

Aunque estos cambios han aumentado la esperanza de vida, los niveles de ésta actualmente muestran poca diferencia entre los departamentos de población mayoritariamente indígena y los otros. De hecho, el contraste regional en esperanza de vida más importante es entre Guatemala, donde llega a los 71.4 años, y los demás departamentos, donde varía entre los 61 y 68. También hay una diferencia grande en esperanza de vida entre los géneros: las mujeres tienen en promedio 5 años más que los hombres. Sin embargo, es preciso indicar que la morbilidad es más alta en las mujeres, incidiendo en su calidad de vida, particularmente en los rangos de edad reproductiva. La tasa de mortalidad ha bajado significativamente en la última década a nivel nacional, lo que es especialmente evidente en el departamento de Guatemala. Sin embargo, sigue existiendo una correlación alta entre la mortalidad femenina y la etnicidad indígena (Cuadro 38a y 38b de Anexos).

5. Principales componentes de la mortalidad

Las principales causas de muerte varían según la condición socioeconómica, el género y la etnia. Mientras que las enfermedades respiratorias y la diarrea son las causas más importantes en ambos sexos, la tercera entre hombres-homicidio-no aparece entre las mujeres (Cuadro 4). Después de la firma de los Acuerdos de Paz, las tasas de homicidio tienen poco que ver con acciones militares. Además, los homicidios varían según la región étnica. La tasa por 100,000 personas en 1995 superaba 30 en los

⁴ De Campos y Finkelman (1998)

⁵ Sistema de Información Gerencial en Salud, MSPAS (1995). Instituto Nacional de Estadística, Guatemala, 1996; Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1995 (ENSMI 95). Ministerio de Salud Pública, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (1997).

⁶ Early (1982).

departamentos de Jutiapa e Izabal, pero era menos de 4 en Totonicapán, Quiché y Sololá. Las tasas elevadas de homicidio por arma de fuego se encontraban en Oriente, y en menor grado en la Costa Sur. Las diferencias regionales también demuestran que los indígenas han sido más vulnerables a las infecciones respiratorias y a las asociadas con el embarazo que los no indígenas.⁷ (Cuadro 3, Capítulo VIII)

Es importante anotar que para el caso de las mujeres, la tercera causa de muerte es la desnutrición, que estaría relacionada con un desigual acceso a los recursos alimentarios en función del género ya que para los hombres esa es la sexta causa de muerte. Asimismo, la desnutrición tiene efectos directos en la salud de las mujeres en su etapa reproductiva.

El complejo nutrición-infección prevalece como la principal causa de enfermedad y muerte en el país, afectando a las poblaciones más pobres y postergadas. La información de la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil (ENSMI) de 1998/9 demuestra que la desnutrición continúa siendo un problema serio en Guatemala, aún cuando se ha reducido en los últimos años. Así, la desnutrición crónica (baja talla por edad) y aguda (bajo peso para talla) se redujeron entre 1995 y 1998/9 en mayor medida entre los niños que entre las niñas y entre los no indígenas que entre los indígenas, manteniéndose casi constante la proporción de indígenas que sufría desnutrición crónica y global (Cuadro 6). Hubo, en cambio, una mayor reducción de la desnutrición global (bajo peso

Cuadro 4
Diez primeras causas de mortalidad
(Tasa por 100,000 habitantes)
1997-1998

Orden	1997		1998		Causas	Frecuencia	Tasa de incidencia
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino			
1	Neumonías	114.8	Neumonías	95.8	Infecciones respiratorias	747,488	69.3
2	Diarreas	51.5	Diarreas	35.4	Parasitismo intestinal	439,080	40.7
3	Homicidios	40.7	Desnutrición	16.8	Enfermedad diarreica	295,993	27.5
4	Infarto agudo miocardio	23.5	Cáncer	12.9	Neumonías y bronconeumonías	223,322	20.7
5	Cáncer	16.6	Infarto agudo miocardio	12.6	Enfermedades de la piel	120,963	11.2
6	Desnutrición	13.9	Septicemias	7.4	Anemias	115,491	10.7
7	Heridas/Fx/Traumas	11.3	Accid. Cerebro	6.0	Desnutrición	97,184	9.0
8	Cirrosis	10.7	Heridas/Fx/Traumas	2.1	Enfermedad péptica	93,995	8.7
9	Accid. Cerebro Vasc.	7.6	Anemias	1.7	Infección del tracto urinario	88,551	8.2
10	Septicemia	7.5	Cirrosis hepática	1.6	Conjuntivitis	20,054	1.9
	Resto de causas	400.6	Resto de causas	232.1	Resto de causas	1,624,709	150.6
Total de casos						3,866,830	

Nota: Los datos considerados para el cálculo de las tasas fueron:

1997: Masculina: 5,154,681 y Femenina: 5,301,062/1998: 10,791,100 (población total)

Fuente: Indicadores básicos del análisis de situación de salud por área (1997), (1998) MSPAS

⁷ La ruralidad y la etnicidad indígena difieren en su relación con la vida y la muerte. No existe correlación alguna entre la ruralidad y la mortalidad infantil, mientras que sí existe entre los departamentos indígenas. Aunque la diferencia no es grande, tasas más altas de natalidad y fecundidad están más correlacionadas con departamentos rurales que con departamentos indígenas.

Cuadro 5
Defunciones según grupos de causas principales en algunos departamentos
 (tasa por 100,000 habitantes)

	Todas causas	Infección respiratoria	Infección intestinal	Afecc. período Perinatal 1995	Enfermedad cardíaca	Deficiencias nutrición	Muerte por arma de fuego	Otras causas
Totonicapán	744.56	210.92	78.98	102.52	14.25	33.45	3.41	301.04
Quiché	619.62	186.02	85.27	61.56	24.09	41.68	3.25	217.76
Sololá	571.05	153.66	52.97	85.28	19.16	43.96	1.50	214.52
Escuintla	748.27	87.02	95.52	63.07	43.95	27.25	23.73	410.73
Suchitepéquez	578.01	102.10	67.52	73.55	30.46	12.90	7.96	283.52
Retalhuleu	506.44	26.11	75.63	45.92	25.66	5.40	13.50	314.22
Jutiapa	638.94	36.22	60.19	40.40	63.53	18.11	46.26	374.22
Zacapa	471.01	40.98	28.74	15.97	46.30	20.22	21.82	296.98
Izabal	605.98	38.87	62.46	45.51	35.22	29.57	38.21	356.14
Guatemala	628.47	35.38	37.68	43.99	35.92	15.55	16.23	443.71

Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Cuadro 6
Evolución de la desnutrición por región, sexo, área y etnicidad
 (porcentajes)
 1995, 1998-1999

	Crónica		Aguda		Global	
	1995	1998/9	1995	1998/9	1995	1998/9
Total	49.7	46.4	3.3	2.5	26.6	24.2
Sexo						
Niños	50.4	47.6	3.6	2.6	25.9	25.7
Niñas	49.1	45.1	2.9	2.4	27.3	22.5
Por edad						
Menor de 6 meses	11.5	15.3	1.4	1.5	3.3	3.3
6 meses - 1 año	32.5	25.7	2.9	3.4	18.5	19.9
1 - 2 años	57.2	53.1	6.1	5.6	35.2	32.8
2 - 3 años	57.3	50.3	3.8	1.4	35.4	25.8
4 - 5 años	56.7	58.6	2.8	1.7	27.1	26.2
5 - 6 años	57.4	47.2	1.1	1.4	24.4	22.9
Area						
Urbana	35.3	32.4	2.7	2.0	18.2	15.6
Rural	56.6	54.4	3.5	2.8	30.6	29.1
Grupo étnico						
Indígena	67.8	67.3	3.3	2.2	34.6	33.6
No indígena	36.7	34.1	3.2	2.7	20.9	18.6
Regiones						
Metropolitana	33.5	28.6	3.3	2.3	18.3	18.9
Norte	55.3	56.7	2.7	0.3	24.9	19.4
Nororiente	43.9	49.1	3.9	5.8	23.1	29.1
Suroriente	45.4	45.6	2.6	1.9	26.4	21.4
Central	45.7	45.5	4.7	2.5	27.0	21.7
Suroccidente	59.5	54.8	3.5	2.7	32.9	29.4
Noroccidente	69.9	69.2	2.2	2.5	34.9	33.4
Petén	nd	46.20	nd	1.7	nd	19.80

nd= no determinado

Nota: Los niños se clasifican como desnutridos si se encuentran 2 o más desviaciones estándar por debajo de la mediana de la población de referencia. Deficiencias en talla por edad corresponden a desnutrición crónica, de peso por talla a desnutrición aguda, y de peso por edad a desnutrición global.

Fuente: ENSMI, de 1995 y de 1998/9.

para edad) para las niñas que para los niños, para quienes la desnutrición global se mantuvo casi constante.⁸

En general, predominó la reducción de las tasas de desnutrición, pero hubo excepciones importantes, que incluyeron los aumentos de desnutrición crónica entre niños y niñas de 6 años y de aquéllos de entre 4 y 5 años, además de aumentos leves de desnutrición aguda, e incrementos de la desnutrición global de niños y niñas entre 6 meses y un año. La desnutrición crónica aumentó en tres regiones, y la brecha se mantuvo entre el área rural y urbana, y entre indígenas y no indígenas aumentó en el caso de la desnutrición global.

La ENSMI de 1998/9 también demuestra que la mortalidad infantil se redujo entre 1995 y 1998/9, de 51 a 44 por cada 1,000 nacidos vivos, lo cual representa un descenso del 13.7%. De acuerdo con los datos del SIGSA la mortalidad infantil en 1995 fue de 39.9 y en 1998 de 34.8 por cada 1,000 nacidos vivos, lo cual representa un descenso del 12.8%. En otras palabras, ambas fuentes están señalando una reducción similar de la mortalidad infantil entre 1995 y 1998, equivalente a entre 12 y 13%. De acuerdo con la ENSMI las mayores reducciones de mortalidad infantil se dieron entre los niños, que alcanzaron un nivel similar al de las niñas. La reducción de la mortalidad infantil también fue mayor en el área rural, que más que compensó el aumento de la mortalidad infantil en el área urbana (Cuadro 7). Ello fue el reflejo, al menos parcial, de un aumento de la mortalidad infantil en la zona Metropolitana, que estuvo acompañada por un deterioro similar en la región Suroccidental. Las regiones que experimentaron reducciones de la mortalidad infantil fueron aquellas que tenían las tasa más altas en 1995, es decir, las regiones Central, Suroriental y Noroccidental.

Con la mortalidad de la niñez, es decir, de los menores de 5 años, ocurrió un fenóme-

no similar. La tasa total se redujo en mayor medida para los niños que para las niñas, la situación mejoró significativamente en el área rural pero se mantuvo casi constante en el área urbana, y se redujo principalmente en aquellas regiones que tenían tasas más altas en 1995. Por otra parte, la mortalidad de la niñez bajó en mayor medida entre los indígenas que en los no indígenas, que tenían una mortalidad menor, pero no ocurrió lo mismo en relación a la mortalidad infantil, donde la reducción en ambos casos fue similar. Así, aunque se redujo la brecha entre indígenas y no indígenas en relación a la mortalidad de la niñez, no ocurrió lo mismo con la mortalidad infantil.

Cuadro 7
Mortalidad infantil y de la niñez por región, sexo, área y etnicidad
(Tasas de defunción por mil nacidos vivos)
1995, 1998-9

	Mortalidad Infantil		Mortalidad de la niñez	
	1995	1998/9	1995	1998/9
Sexo				
Masculino	63	50	84	64
Femenino	52	48	75	65
Área				
Urbano	45	49	60	58
Rural	63	49	88	69
Grupo étnico				
Indígenas	64	56	94	79
No indígenas	53	44	69	56
Regiones				
Metropolitana	43	46	55	52
Nororiental	53	54	79	68
Suroriental	72	29	96	58
Central	79	57	92	66
Suroccidental	55	58	75	79
Noroccidental	64	50	92	71
Norte	63	40	104	61
Total*	51	44	68	57

Fuente: ENSMI de 1995 y de 1998/9.

*Los datos corresponden a los 10 años anteriores a la encuesta, con la excepción del total, que corresponde al período de 5 años anteriores a la encuesta.

⁸ Las mayores reducciones de la desnutrición se dieron en el caso de niños y niñas de 5 a 6 años que padecían de desnutrición crónica, o de aquellos entre 2 y 3 años que sufrían de desnutrición global. Las mayores reducciones de la desnutrición se dieron en el caso de niños y niñas de 5 a 6 años que padecían de desnutrición crónica, o de aquellos entre 2 y 3 años que sufrían de desnutrición global.

La ENSMI 95 reportó una mortalidad materna (estimación basada en método de sobrevivencia de hermanas) de 190 por 100000 nacidos vivos para el período 1990-1995, con variaciones según la edad de la madre. Aunque no se cuenta con estimaciones confiables más actualizadas, la proporción de mujeres que según la ENSMI de 1998/9 no había recibido atención prenatal (13.2%) continuaba siendo igual que la reportada cinco años antes (13.3%).⁹

Por otra parte, las causas de mortalidad general varían a medida que se avanza en la edad. Con la reducción progresiva de la muerte por violencia y accidentes, reaparecen las enfermedades infecciosas y nutricionales como causas importantes de morbimortalidad y para ciertos grupos sociales urbanos de recursos económicos medios y altos, a la vez que aumenta la presencia de enfermedades crónicas —cardio y cerebrovasculares— y cáncer como principales causas de enfermedad y muerte (Cuadro 4). La cirrosis hepática y diabetes mellitus son dos enfermedades en ascenso y afectando ambos sexos. Entre los cánceres, el gástrico¹⁰ es el que causa mayor mortalidad en hombres y mujeres. El segundo lugar en hombres lo tiene el cáncer del pulmón —a consecuencia del tabaquismo— y luego sigue el cáncer de la próstata. En mujeres es más frecuente el cáncer de cérvix que de estómago, pero como causa de muerte se encuentra en segundo lugar. El cáncer de mama sigue como causa de muerte: es más frecuente en grupos urbanos y de desarrollo económico medio y alto y se halla en franco ascenso en éstos.

Aunque se ha argumentado que las tasas elevadas de mortalidad en los hombres se deben a su mayor vulnerabilidad a la violencia, hay que notar que las mujeres y los niños también sufren violencia considerable,

aunque con menor mortalidad. Éste es un problema considerado de significativa magnitud en el país, debido a su frecuencia y a las serias consecuencias físicas y psicológicas que afectan no sólo a las víctimas directas que generalmente son mujeres, sino también a otros miembros de la familia —hijos, sobre todo los más pequeños—, que presencian la violencia o que en última instancia también son violentados física o sexualmente. La Procuraduría de la Mujer indica que en 1998 recibió en la sede y las auxiliaturas, 2,242 denuncias de mujeres víctimas de violencia, el 73.68% refiriéndose a una situación intrafamiliar, y el 15.13% a violencia sexual.¹¹ Un estudio del departamento de Sacatepéquez a principios de la década de 1990 concluye que un 48.7% de la población estudiada había recibido maltrato. De ésta, el 74% correspondía a la compañera de vida, siendo la agresión más frecuente la física, que ocurrió en el 35% de los casos. Otros estudios¹² con información hasta 1995 coinciden en que las formas más frecuentes de maltrato son, en su orden, el físico, el abandono y el abuso sexual.

6. Instituciones y servicios de salud pública

El SIAS se ha planteado, como su meta prioritaria, ampliar la cobertura hacia la población (pobre y con alta concentración de etnias indígenas). Durante 1997 y 1998 el SIAS suscribió 108 convenios con 73 organizaciones para dar atención con servicios básicos a 2.5 millones personas, distribuidas en 19 departamentos. Esta población representa cerca de la mitad de la que estaba previamente descubierta. En resumen, durante 1997 y 1998 el SIAS tomó medidas importantes para extender la cobertura de programas de salud a las áreas de población

⁹ Los datos sobre mortalidad materna se han obtenido de la ENSMI 95 en su mayor parte y en menor proporción del SIGSA. Sin embargo, la primera fuente ofrece mayor sistematización y la posibilidad de comparaciones históricas. Adicionalmente, en la fuente del Ministerio se reconoce un marcado subregistro que puede llegar hasta el 40%.

¹⁰ Archivos del Programa Nacional de Prevención del Cáncer, la Liga Nacional contra el cáncer y el Registro Nacional de Cáncer. Guatemala.

¹¹ Procuraduría de la Mujer.

¹² Archivos de casos sociales. Departamento de trabajo social de pediatría de los hospitales Roosevelt, General San Juan de Dios y General del IGSS. Control de expedientes con derechos. Área de derechos sociales de la Procuraduría de Derechos Humanos.

mayoritariamente indígena (Cuadro 8), aunque existe cierta polémica acerca del grado en que representa una ampliación neta de cobertura, o más bien, una incorporación al sector público de ONG, que ya cubrían algunos servicios de salud en el pasado.

Por su parte, el MSPAS contaba en 1998 con 36 hospitales, 29 generales, con un total de 5,095 camas, y 7 especializados, con 1296 camas. Había además 318 centros de salud tipo "A" y "B" y 929 puestos de salud. Para la mayor parte de hospitales, lo que se ha destinado a los departamentos de concentración indígena ha sido menor y a veces marcadamente menor a lo que han recibido los departamentos no indígenas (Cuadro 9). Esto se nota en el caso del número de camas disponibles, el número de pacientes atendidos, el presupuesto por persona, y el número de médicos, enfermeros y enfermeras auxiliares. En cambio para los centros de salud y puestos de salud, ambos servicios designados para áreas rurales o pueblos pequeños, se han proveído servicios más ampliamente, cubriendo en mayor medida áreas indígenas.

Cuadro 8
Población rural cubierta y costo per cápita del SIAS hasta octubre 1998
(en número de personas, quetzales y porcentajes)

Departamentos	Población Cubierta	Q/cápita población total	% de población rural cubierta
75 - 100 % indígenas	716,374	9.65	41.27
50 - 74% indígenas	497,477	4.62	28.53
25 - 49 % indígenas	553,170	5.83	39.29
0 - 24% indígenas	315,703	3.20	19.20
Guatemala	165,350	1.20	23.39
Todo país	2,248,074	11.06	32.18
Correlación Indígena			0.30
Correlación			-0.13

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de avance del SIAS hasta octubre 1998.

En 1997 el IGSS tenía 23 hospitales, con 2,064 camas, así como 29 consultorios y otros servicios.¹³ En 1997, el 16.8% de la población tenía a su disposición los servicios del IGSS, aunque en algunos casos estos servicios estaban demasiado lejos para ser de gran utilidad.¹⁴ Por otra parte, once de los hospitales trataban principalmente a accidentados, pero carecían de servicios maternal-

Cuadro 9
Servicios hospitalarios y médicos
(en millones de quetzales y por tasa x 1000 hab.)
1996 y 1998

Deptos.	Servicios Hospitalarios ¹				Áreas del Ministerio de Salud ³									
	Camas		Egresos		Presupuesto Hospital		Mé- di- cos	Enfer- meras	Auxilia. Enferm.	Presupuesto		Centros de salud		Puestos de salud
	1996	1996	1996	1996	1998 ²	1998 ²	1998 ²	1998 ²	1998 ²	1998 ²	Tipo A	Tipo B	1998 ²	
	Tasa x 1000	Tasa x 1000	Q	Per cápita	Tasa x 1000	Tasa x 1000	Tasa x 1000	Q	Per cápita	Tasa x 1000	Tasa x 1000	Tasa x 1000		
75 - 100 % indígena	0.269	11.3	37.02	15.73	0.039	0.030	0.186	45.5	19.33	0.007	0.023	0.096		
50 - 74% indígena	0.459	23.4	59.23	28.79	0.029	0.023	0.213	28.5	13.85	0.001	0.023	0.092		
25 - 49 % indígena	0.439	28.0	60.7	28.30	0.039	0.029	0.210	46.8	21.82	0.003	0.024	0.096		
0 - 24% indígena	1,547	82.4	259.58	143.00	0.130	0.054	0.387	51.8	28.54	0.006	0.027	0.127		
Guatemala	0.792	42.7	209.91	86.44	0.062	0.017	0.110	16.7	6.88	0.001	0.015	0.030		
Todo País	0.497	27.4	425.33	39.39	0.044	0.026	0.188	172.6	15.98	0.003	0.022	0.086		

¹ Ochaeta, MSPAS. ² Unidad Financiera del MSPAS (en quetzales). ³ Arroyave y Sacayón (1998), MSPAS.

¹³ IGSS (1997).

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Informe al Gabinete Económico (1999).

infantiles. Se contaba también con 53 farmacias estatales y cerca de 1,600 ventas sociales, botiquines rurales y puestos de ventas de medicamentos¹⁵ distribuidos en todo el país. En conjunto, el cuadro de la salud pública en Guatemala indica que la disponibilidad de servicios y condiciones está mejorando, pero gradualmente.

7. El subsector privado

Este subsector está constituido por ONG e instituciones privadas lucrativas. Los estudios más recientes y completos sobre ONG¹⁶ identificaron cerca de 1,100 operando en el país en 1998, de las cuales 82% eran nacionales. De éstas, 18% declararon que sus programas incluían actividades de salud, 80% de ellas informaron que trabajaban en programas preventivos y el 20% declararon como actividad más importante la prestación de servicios clínicos. Estas ONG estaban dispersas en el país, pero sólo 5% tenían cobertura nacional y un 11% trabajaban exclusivamente en la ciudad capital. Después de Guatemala, el mayor número se concentraba en Sololá, Chimaltenango, Alta Verapaz, El Quiché, Totonicapán, San Marcos y Quetzaltenango. Dentro del SIAS, las ONGs se han constituido en actores importantes para la extensión de cobertura, vía el financiamiento público de acciones de atención primaria.

En 1998, los servicios que predominaban en las ONGs de salud eran los de carácter materno infantil, con énfasis en nutrición, crecimiento y desarrollo, control de enfermedades diarreicas y tratamiento de rehidratación oral. Un 50% trabajaba en programas de sexualidad y reproducción humana y los componentes más frecuentes eran prenatal, parto, postparto, planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual y SIDA. Las actividades más comunes eran las de capacitación y servicios varios. La investigación tenía muy poco desarrollo.

El subsector privado lucrativo prestaba sus servicios a través de compañías de seguros, servicios médicos prepagados, hospitales,

clínicas, farmacias, laboratorios y otros establecimientos. De un total de 5,047 establecimientos, había 3,770 en el departamento de Guatemala, lo que revela la concentración de recursos privados en la capital, que es donde hay mayores posibilidades de mercado y lucro. Del total de 173 hospitales privados, 102 estaban en este departamento; y de 1,786 clínicas médicas del país, había 1,362 que también estaban en el departamento de Guatemala. En 1991 sólo se registraron 83 hospitales y sanatorios privados, lo que muestra el marcado incremento que éstos han tenido en años recientes. En esa fecha el número de camas privadas era de 2,463, pero no se dispone de ese dato para 1998.

La Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares efectuada por el INE en 1998 encontró que 3 de cada 4 personas que perciben un problema de salud pagan por los servicios. El 26% de ellas consumen remedios caseros, medicamentos que tienen en su casa u obtenidos por parientes y amigos; 54% compran medicamentos en las farmacias sin receta; y 15.4% buscan atención en establecimientos de salud. Esta encuesta encontró que aproximadamente el 8% de la población en los departamentos está cubierta por algún tipo de previsión de salud.

El estudio de Cuentas Nacionales de Salud ya citado estima que los seguros privados aportan alrededor del 4% del gasto nacional en salud. Por otro lado, al analizar el gasto de los hogares (“gasto directo de bolsillo”) se observa que en 1997 éste constituyó el 42.9% del gasto nacional en salud. La población pobre y rural destina más del 50% de su gasto en salud a medicamentos, mientras que para los no pobres rurales este gasto representa sólo un 20% de los gastos en salud. En el otro extremo, los gastos en hospitalización y diagnósticos son mayores para los grupos que tienen mayor acceso a servicios de salud: más del 50% del gasto de los no pobres urbanos se destina a hospitalización y diagnóstico; y esta proporción desciende progresivamente hasta llegar a los pobres rurales, que no destinan más del 10% de su gasto en salud a este rubro.

¹⁶ Consejo de Población, (1995).

La democracia



Introducción

En 1998 continuó el proceso de construcción de la democracia política. Con la firma de la paz sus posibilidades aumentaron pero, al mismo tiempo, diversos acontecimientos, como se describe en este capítulo, las pusieron a prueba. Así, el asesinato de Monseñor Gerardi arrojó una sombra sobre el proceso, ya debilitado por la demora en la modernización del sistema de justicia, aunque en general hubo un ambiente de mayor respeto a los derechos humanos. El ejercicio de los derechos políticos y sociales progresó dentro del marco legal, pero con las limitaciones que imponen la desigualdad social y la pobreza. El imperio de la ley avanzó, aunque a contrapelo de la pesada herencia autoritaria de arbitrariedad e impunidad.

La consolidación democrática, que incluye la construcción de un Estado de Derecho, requiere una participación más activa de la ciudadanía que se exprese, por ejemplo, en una más alta cuota de participación electoral. La desconfianza hacia las

autoridades e instituciones públicas, heredada de un violento pasado, puede dar paso a otra actitud y terminar, por ejemplo, con hechos de justicia por mano propia, como son los linchamientos. En general, la libertad y las posibilidades de acceder a una mayor igualdad de oportunidades cuentan ahora con una base más firme para realizarse.

1. Hacia la construcción de un Estado de Derecho

A veces se tiende a confundir los mecanismos electorales con la democracia política y ésta con el Estado de Derecho. La historia de Guatemala muestra que puede haber elecciones sin democracia política. Además, el Estado de Derecho es el resultado de un proceso gradual, a veces lento, por el cual el Estado garantiza la seguridad de bienes y personas, al tiempo que asegura la libertad de todos y la protección contra cualquier abuso de poder por parte de los funcionarios públicos. Es, en consecuencia, un poder que funciona respetando, de manera estricta y permanente, la

Recuadro 1

¿QUÉ ES EL ESTADO DE DERECHO?

Estado de Derecho es siempre una realidad de carácter procesal y perfectible. Tiene cuatro componentes generales: a) El imperio de la ley, que rige para gobernantes y ciudadanos, entendiendo que la ley es la expresión de la voluntad general; b) La división de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, con lógico predominio, en última instancia, del primero por ser la institución que representa la soberanía popular y la que suministra legalidad y legitimidad; c) Fiscalización de la administración, que requiere una actuación estricta del poder según la ley y eficaz control por los órganos competentes constitucionales y jurisdiccionales; d) Derechos y libertades fundamentales, es decir, garantías jurídicas de efectiva realización material de exigencias éticas y políticas que se traducen como derechos económicos, sociales, culturales, y constituyen la base para una vida con dignidad.

ley que él mismo ha dado, y que la hace respetar por todos los ciudadanos y ciudadanas, sin ninguna distinción.

El proceso de construcción de un Estado de Derecho puede tomar mucho tiempo, pues se refiere a una larga práctica, a una rutina gubernamental que debe volverse hábito en todos los servidores públicos, pero también en todos los ciudadanos. En Guatemala privó durante muchos años no solamente un poder autoritario, es decir, no sujeto a ningún control institucional, sino organizado con fines contrainsurgentes y, en consecuencia, violador, con la más completa impunidad, de los derechos humanos. En otras palabras, era un poder que funcionaba en un sentido diametralmente opuesto a lo que se entiende por el Estado de Derecho.

a) El imperio de la ley

Se han dado pasos, en lo que constituye una importante rectificación histórica, hacia el buen funcionamiento de la democracia electoral. Pero ésta sólo establece las condiciones mínimas para ir construyendo el Estado de Derecho. El imperio de la ley es el componente más importante de este tipo de Estado. En ese sentido, dos aspectos son básicos en la experiencia guatemalteca, la seguridad y la justicia. En ambos se viene trabajando desde el advenimiento de los regímenes civiles, pero aún queda un largo camino por recorrer.

La inseguridad ciudadana ha persistido, en su dimensión básica de desamparo e incertidumbre frente a la violencia criminal, como la mayor amenaza a la edificación del Estado de Derecho. Las acciones delictivas en 1998 fueron una amenaza para las personas de todos los estratos de la sociedad. Los altos niveles delictivos y las notorias dificultades para disminuirlos transformaron la criminalidad común en una de las mayores preocupaciones para la ciudadanía. Su persistencia exhibió, como una carencia básica de las funciones del

Estado, la incapacidad de investigar a fondo y aplicar la justicia.

El problema es complejo porque la incapacidad para castigar refuerza los mecanismos de la impunidad o alienta fenómenos vinculados a ella, como los linchamientos y las llamadas operaciones clandestinas de "limpieza social".¹ Ambos fenómenos revelan graves carencias del Estado y de la sociedad. En el fenómeno del linchamiento aparecen las secuelas que dejó el conflicto armado en las comunidades del altiplano. Allí, el modelo civil de vida de sociedad se debilitó por la ausencia de las instituciones del Estado de Derecho. A ello se suman ahora los problemas de las instituciones judiciales para aplicar la ley, por lo que crece el sentimiento de indefensión que facilita los actos violentos. En algunas zonas el control social aún lo asumen estructuras de la época del conflicto, especialmente algunos exmiembros de los Comités Voluntarios de Defensa Civil y algunos excomisionados militares.²

En relación con la correcta administración de la justicia, tanto el gobierno como la cooperación internacional ha tomado diversas iniciativas, todas ellas orientadas a reformar el poder judicial, modernizarlo y hacer que la justicia sea expedita, gratuita y pronta. Pero se mantienen viejas prácticas del período anterior, no sólo referidas a la corrupción de los funcionarios, sino a la falta de competencia profesional de jueces, fiscales y otros funcionarios del sistema y a las presiones y amenazas ejercidas sobre ellos por parte de algunos grupos de poder.

En 1998 se avanzó muy lenta y contradictoriamente, en especial en la aplicación de la justicia penal. Se sabe de supuestos criminales dejados en libertad por errores técnicos en la recolección de la prueba, de amenazas a jueces y testigos. Un caso es especialmente ilustrativo, el de David Otoniel Méndez Salazar, condenado a muerte por el Tribunal de

¹ MINUGUA (1999), pp 8 y 10, en especial el punto 17 y 69.

² MINUGUA (1999), p. 17.

Sentencia de Amatitlán. Esta sentencia fue anulada por vicios de procedimiento y, posteriormente, modificada para absolver al culpable por falta de pruebas.³

Con el objeto de ayudar a construir un Estado de Derecho, se han intentado varias reformas institucionales. Fue importante en primer lugar la creación de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, que finalizó sus labores con un notable informe, “Una Nueva Justicia para la Paz”, en abril de 1998. Este documento recomienda en 18 temas, cambios sustantivos en dirección de la modernización y la transparencia de la justicia. En segundo lugar, desde 1997 funcionó una Comisión de Reforma Electoral, la cual entregó el 5 de junio de 1998 su informe titulado “Guatemala, Paz y Democracia” (Recuadro 2). Es importante anotar que en el proceso de consulta de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las mujeres guatemaltecas presentaron, a través del Proyecto Mujer y Reformas Jurídicas de la Oficina Nacional de la Mujer, Convergencia Cívico Política de Mujeres y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, con el aval de la mayoría de diputadas de diferentes bancadas,

una propuesta de acción afirmativa para establecer un sistema de cuotas que contribuyera a la equidad en la participación política de las mujeres con relación a los hombres. Esta propuesta, a través de una moción privilegiada (11/11/98) fue incorporada al conjunto de reformas electorales que se encuentra en la Comisión de Reformas Electorales para su estudio. Asimismo, este planteamiento generó un importante debate público en torno a uno de los temas centrales de la democracia: fomentar la efectiva participación ciudadana de todos los sectores sociales.

La creación de la Policía Nacional Civil constituye uno de los cambios de mayor relevancia propuestos por los Acuerdos de Paz. Resulta decisivo en la tarea de construir un Estado de Derecho que exista un cuerpo policial que pueda proteger y garantizar el pleno ejercicio de derechos y libertades personales, brindar seguridad y contribuir al fortalecimiento de la aptitud del Estado para administrar justicia. Hacia finales de 1998 esa policía contaba, de los 20,000 previstos, con 8,221 efectivos. De éstos, más del 30% estaban destacados en el departamento de Guatemala.

Recuadro 2

LAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL EN GUATEMALA

La Comisión de Reforma Electoral trabajó durante 14 meses. El resultado de su trabajo fueron más de 100 reformas a un conjunto de 265 artículos que tiene la ley actual, más las 79 modificaciones que la ley vigente experimentó entre 1987 y 1990. Entre los temas reformados se introducen cambios en la organización de los partidos políticos y su funcionamiento, con prioridad en la agilización de trámites, democratización interna, requisitos para su organización; las campañas y la propaganda política, la independencia de los partidos y la limitación de privilegios de los funcionarios del gobierno; la auditoría electoral sobre las finanzas partidarias, prohibición de recibir dinero del exterior, adelanto de la fecha de elecciones para favorecer el derecho al sufragio del sector rural, el establecimiento de Juntas Receptoras de Votos en los poblado que el TSE indique, para que no sólo se ubiquen en las cabeceras departamentales. Se faculta al TSE para expedir y administrar la Cédula de Identificación Personal. Aunque se inició la discusión, está pendiente la aprobación final de estas reformas por parte del Congreso de la República.

³ MINUGUA (1999), p. 11.

Cuadro 1
Infraestructura de seguridad por departamento
 (en número y tasa x 1000 hab.)
 1998

Departamento	# de Juzgados	Tasa de jueces x 100,000 habitantes	Tasa de policías x 100,000 habitantes
Totonicapán	8	3.49	26.73
Sololá	15	7.95	53.22
Alta Verapaz	17	2.53	12.78
Quiché	21	3.73	50.13
Chimaltenango	16	4.44	18.01
Huehuetenango	26	3.74	13.99
Quetzaltenango	32	5.27	82.64
Suchitepéquez	21	4.92	96.61
Baja Verapaz	7	5.12	46.62
San Marcos	29	4.09	70.11
Sacatepéquez	14	5.76	106.88
Jalapa	10	3.91	49.62
Retalhuleu	10	4.27	31.62
Chiquimula	16	2.35	118.37
Petén	14	4.21	100.33
Izabal	9	2.81	131.25
Escuintla	21	4.25	117.11
Jutiapa	20	5.33	115.17
Zacapa	11	6.90	56.20
Santa Rosa	14	4.86	110.21
El Progreso	8	7.29	81.62
Guatemala	113	7.82	113.29
Total	452	5.11	76.13

Fuente: Policía Nacional Civil y Organismo Judicial.

b) La independencia de poderes

La independencia de poderes es un rasgo definitorio del Estado de Derecho. Es de particular relevancia la independencia del organismo electoral que, a partir de la Constitución de 1985, goza de una completa autonomía. En una estructura presidencialista el Ejecutivo tiende a colonizar a los otros poderes, dimensión que encuentra dificultades cuando el pluralismo político, la prensa y la participación ciudadana, están presentes (como ahora ocurre en Guatemala). La relación entre los poderes del Estado es respetuosa, por más que a veces la mayoría parlamentaria del partido de gobierno pueda dar otra impresión. En 1998 hubo numerosas interpelaciones en el Congreso a ministros del Gabinete, así como resoluciones de la Corte de Constitucionalidad que corregían decisiones del Ejecutivo, del Judicial y del Legislativo.

La independencia de poderes se puso en cuestión en el mes de junio de 1998 cuando se realizaron elecciones en 30 municipios del país. La autoridad del Tribunal Supremo Electoral experimentó una prueba decisiva a raíz de la denuncia de actos fraudulentos en la elección del municipio de Chinautla. Hubo un breve pero intenso conflicto de carácter legal y político entre el partido de Gobierno, de cuyas filas salió el candidato ganador, y los partidos de la oposición. En el microcosmos de este municipio se puso a prueba la calidad democrática del sistema en formación.

Fue sin duda censurable que se hubiese recurrido a actos fraudulentos en el mencionado proceso. A su vez, habla bien del sistema que se haya rectificado y que una nueva elección, abierta y competitiva, le haya dado paso a un proceso limpio que satisfizo a todos. La independencia de los poderes del Estado

se manifestó cuando una decisión del TSE encontró anomalías en 5,932 cédulas y depuró a más de 3,000 de ellas. Los que se consideraron perjudicados interpusieron un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, que resolvió a su favor. El TSE consideró anulada así su independencia y reclamó por el respeto a su autoridad. Todo terminó cuando la Corte de Constitucionalidad restableció la autoridad autónoma del TSE.

Por otra parte, en el camino de la consolidación democrática conforme los Acuerdos de Paz, es importante la manera cómo se produce la reforma del Ejército y su redefinición en la vida democrática, lo cual se encuentra condicionado, en parte, por lo que se entiende por seguridad nacional. Esto es objeto de debate en muchas partes de América Latina y Guatemala no es una excepción. Según los Acuerdos de Paz sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel del Ejército en una Sociedad Democrática, y ese pareciera ser la orientación prevaleciente en otros ambientes, el orden y la seguridad interna es una función de la policía y corresponde al ejército velar por la seguridad externa y la soberanía nacional.

Es motivo de preocupación la situación que ocurre en algunos procesos de la justicia penal en donde se encuentran comprometidos varios oficiales del ejército. Los juicios por violaciones a los derechos humanos se limitan a unos cuantos autores materiales, volviendo imposible la determinación de responsabilidades de orden intelectual. En el camino de la construcción de un Estado de Derecho, es importante la subordinación del ejército al poder civil. También en 1998 se debatió el tema de los servicios de inteligencia bajo control militar y, en especial, la actividad del Estado Mayor Presidencial, cuya desaparición está prevista en el Acuerdo ya mencionado. La decisión presidencial es que ese cuerpo militar termine sus funciones conjuntamente con el fin del actual gobierno.

c) La fiscalización del Estado y la libertad de prensa

La libertad de prensa enfrentó algunas dificultades en 1998, resultado del enfrentamiento entre el gobierno y la prensa nacional, que puso a prueba la transición democrática en dos aspectos. Por un lado, se puso a prueba el ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento y, por el otro, se planteó el derecho ciudadano a una información veraz y oportuna que facilite la auditoría social del Estado por parte de los ciudadanos. Algunos medios de comunicación fueron objeto de un reiterado hostigamiento económico y de presiones políticas, incluyendo el diario El Periódico, la revista Crónica y el radionoticiero Guatemala Flash, al punto que estos dos últimos tuvieron que cambiar de dueño y variar así, de manera ostensible, su orientación editorial.

El gobierno ha señalado las tendencias negativas prevalecientes en la información periodística, argumentando que perjudican la imagen del país y de la acción oficial. Para el gobierno, debería revisarse y evaluarse la actividad periodística pues su función es importante en la formación de la opinión pública y, en consecuencia, en la consolidación de la vida democrática. Pero algunos analistas piensan que es la sociedad y sus mecanismos internos los que habrán de ir modificando la naturaleza de la función informativa, elevando su calidad y exigiendo una ética que garantice la imparcialidad y la veracidad de los periodistas.

Es importante reconocer que ha habido un cambio sustancial desde la época reciente de la dictadura militar, cuando el trabajo periodístico también era castigado por la represión. En el Cuadro 54 de Anexos, puede comprobarse el pluralismo informativo de la prensa escrita y sus variaciones en los años noventa. En 1995 circulaban 193,000 copias y en 1998, 362,501, con cuatro diarios de gran circulación.

d) Los derechos humanos

1. Tendencias recientes

Como se explica en el Capítulo VIII sobre Seguridad Ciudadana, la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, una institución de gran relevancia que funciona como un comisionado del Congreso de la República para vigilar y evaluar el respeto a los derechos humanos, rindió en 1998 un informe circunstanciado indicando que aumentaron las denuncias de violaciones de los derechos económico-sociales y disminuyeron denuncias de los derechos individuales. Del total de denuncias que recibe la Oficina, sólo un porcentaje menor es objeto de investigación porque corresponden directamente a agresiones a los derechos humanos. Otras denuncias reciben un trámite diverso, relacionado con acciones preventivas o mediadoras, o de mera orientación técnica.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala tiene su propia metodología y estructura para verificar las violaciones a los derechos humanos. Su informe sobre 1998 señala la existencia de un estancamiento, por cuanto se interrumpió la

tendencia a la disminución de las violaciones en relación a 1997. Se comprobaron violaciones como las ejecuciones extrajudiciales, al Derecho al debido proceso, a la Integridad y Seguridad Personales, a la Libertad Personal y otras. El asesinato de Monseñor Gerardi (Recuadro 3), ocurrido días después de presentar el Informe sobre los hechos criminales ocurridos durante el enfrentamiento armado, está pendiente de esclarecerse.

2. Los conflictos sociales

Una democracia pone a prueba su solidez y revela su contextura en la forma como enfrenta y resuelve los conflictos, muchos de ellos inevitables, que surgen en la vida política y social. En el caso de Guatemala una buena parte de ellos pretenden ser solucionados a través del uso privado de la fuerza (ejecuciones extrajudiciales, limpieza social, usurpaciones, y desalojos sin orden judicial). Lentamente se ha ido adquiriendo una conciencia de la necesidad de resolver los conflictos a través de la negociación y del diálogo. Un ejemplo importante ha sido lo ocurrido con las

Recuadro 3

EL ASESINATO DE MONSEÑOR JUAN GERARDI CONEDERA

El 26 de abril de 1998 fue asesinado en el interior de la Casa Parroquial de San Sebastián, Monseñor Gerardi, cuarenta y ocho horas después de haber entregado a la opinión pública nacional e internacional el Informe del Proyecto Interdiocesano para Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), de la Iglesia Católica. Este informe contiene graves denuncias sobre numerosos hechos delictivos cometidos por los bandos en pugna durante el largo conflicto armado, pero en especial en contra del Ejército Nacional.

El crimen conmocionó la conciencia nacional e hizo recordar los peores momentos de la represión de hace pocos años. En la óptica de los derechos humanos, del derecho a conocer la verdad de lo ocurrido y de la necesidad de detener la impunidad, que tanta fuerza tiene aún en la vida guatemalteca, ha resultado alarmante la manera cómo ha sido conducida la investigación, por cuanto ningún resultado se obtuvo en 1998. Esto se agrava por la proliferación de diversas y contradictorias hipótesis acerca de la calidad y responsabilidad de los ejecutores, lo cual ha contribuido a plantear un grave enfrentamiento entre la Iglesia y el Ejército y entre el sistema judicial y las organizaciones de derechos humanos.

Tanto el crimen como las incongruencias y las dificultades para esclarecerlo han arrojado sombras sobre la capacidad del sistema judicial para cumplir con sus funciones y, aún más, sobre la voluntad que existe para lograrlo.

instituciones que se ocupan del difícil problema de la tierra. En efecto, varias instituciones y organizaciones (Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra, la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra, FONAPAZ, INTA y otras) han tratado de resolver los problemas relacionados con la tierra (disputas por linderos, toma de fincas, etc.) de manera negociada. De este modo, mientras en 1997 CONTIERRA atendió 174 casos, de los cuales sólo un 10% pudo resolverse por conciliación, en 1998, cuando ascendieron a 238, pasó a un 51% la proporción de los negociados. Las invasiones de tierras mermaron de 32% (1997) a 20 (1998).⁴

Un buen ejemplo de las posibilidades y debilidades de los actores sociales frente al apareamiento de focos de conflictos ocurrió en febrero de este año, en la región bananera de Izabal. En distintos momentos en las fincas Alabama y Arizona, luego en Mopá, Panorama y Panchoy se produjeron, por diversos motivos, típicos conflictos laborales que enfrentaron a trabajadores y patronos. En algunos casos el problema fue el reclamo por mejoras en las condiciones de trabajo, o la creación de una organización sindical, o la suscripción de un acuerdo colectivo de carácter económico y social. Estos conflictos pusieron en evidencia, en primer lugar, la persistencia de malas relaciones laborales que se remontan a muchos años atrás. También puso de manifiesto la intolerancia del sector patronal, que reaccionó con despidos y actos de fuerza y por lo general criminalizando la acción laboral. El uso de la fuerza dejó varios trabajadores heridos y un muerto. Reveló el carácter ambivalente de las autoridades judiciales y la débil capacidad de organización del movimiento sindical, así como el uso de recursos ilegales para reforzar sus demandas, como la interrupción del tráfico en la

carretera al Atlántico, a unos 15 kms. de Puerto Barrios.

Las altas autoridades del Estado debieron intervenir, y a partir del 6 de mayo se formó y sesionó una Comisión de Alto Nivel, con la presencia del Ministro y Viceministro de Trabajo, Ministerio de Gobernación, Secretario General de la Corte de Justicia, Fiscal General, Procurador de los Derechos Humanos y otras autoridades, representantes de los trabajadores, de las empresas y delegados de MINUGUA. Las recomendaciones ayudaron parcialmente a resolver este grave conflicto. Todo ello revela que los despidos y amenazas son todavía una práctica común en algunas zonas rurales del país. También exhibe la falta de desarrollo de las formas de solución alternativa de conflictos.

En 1998 persistieron las amenazas a la libertad de asociación y reunión. MINUGUA registró seis denuncias que contienen 838 presuntas violaciones al Derecho de Asociación (113), a la Libertad Sindical (179) y a la de reunión (21). La responsabilidad corresponde a funcionarios del Ejecutivo, del Organismo Judicial y de autoridades municipales. De hecho, no hubo protección contra las prácticas antisindicales de algunos empresarios y se mantuvo la práctica de denunciar penalmente a dirigentes sindicales que actuaban en el marco de su mandato laboral.⁵

2. El crecimiento de la participación

Al observar el panorama de 1998, puede afirmarse que el proceso de paz y la democratización no se han detenido, a pesar de las deficiencias que se han identificado. Un logro digno de señalar ha sido el aumento de la participación social en el medio rural. En general, la prescripción de la participación social ya estaba incluida, como una aspiración sobresaliente, en los diversos Acuerdos de Paz. En ellos se insiste en la necesidad de impulsar la presencia

⁴ Entrevista con el responsable de esa oficina, Lic. Arnoldo Aval.

⁵ MINUGUA (1999).

organizada de diversos grupos en la formulación, ejecución, evaluación y monitoreo de los diversos asuntos de la vida nacional.

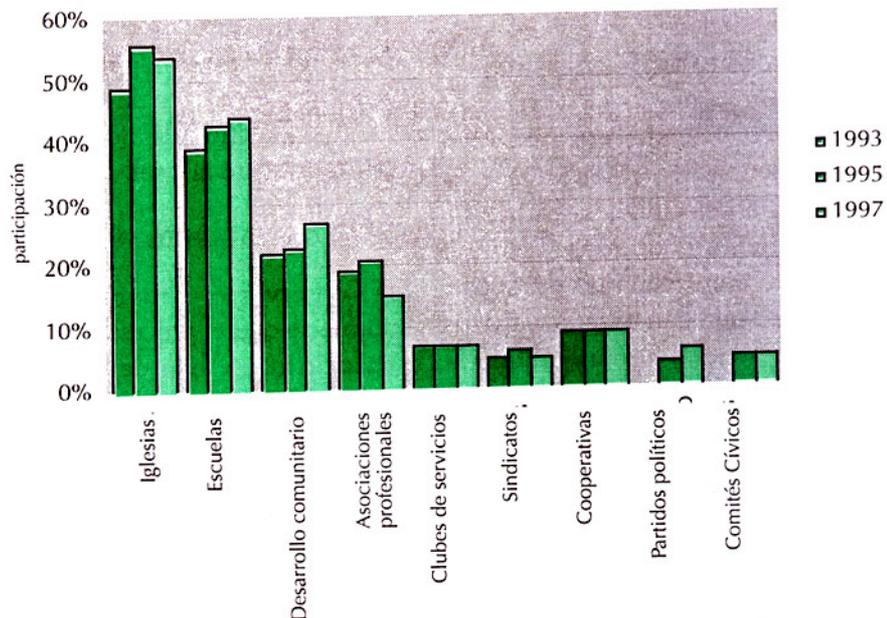
La cultura de la participación plural no es fácil de alcanzar porque no depende, en última instancia, ni de los Acuerdos de Paz que lo sugieren ni de una ley que la establezca y regule. Deberá apoyarse, tarde o temprano, en la libre decisión de los ciudadanos, mujeres y hombres, de participar en los asuntos públicos que les compete. Es decir, en la voluntad de actuar como ciudadanos activos a través de la o las organizaciones que correspondan a sus reales intereses. Esto ha propiciado el surgimiento de muchas asociaciones, grupos, instancias, gremios, ONGs y partidos políticos que compiten entre sí, buscando la representación de los diferentes intereses, entrando en alianzas o en conflictos, y tratando de influir con sus demandas y reivin-

dicaciones las políticas públicas o el curso de la vida nacional.

Un trabajo de investigación, realizado a través de encuestas realizadas en tres momentos de la vida del país (1993, 1995 y 1997) ilustró de buena manera la cultura política de Guatemala.⁶ Vale la pena mencionar, en primer lugar, un cambio positivo en el nivel de apoyo para la democracia, aún cuando no comprenda una mayoría de respondentes. En segundo término, el nivel de tolerancia política entre la población aumentó en su conjunto, elevándose entre ladinos y siendo estable entre indígenas. En tercer lugar, en relación con el nivel de apoyo al sistema, se mantuvo alrededor de un 40%, elevando la confianza de la población maya.

Ha habido una tendencia creciente a organizarse en todos los campos, especialmente en la educación y el desarrollo

Gráfica 1
Participación en las organizaciones de la sociedad civil
(en porcentaje)
1993*, 1995 y 1997



*Sobre Partidos Políticos y Comités Cívicos no se preguntó en 1993.
Fuente: Development Associates Inc. (1998) y ASIES (1998), p. 21.

⁶ Development Associates, Inc. (1998) y ASIES (1998).

Recuadro 4 ¿QUÉ ES PARTICIPAR?

Participación es un proceso que ocurre cuando en una sociedad se crean condiciones para que todos los ciudadanos puedan ejercitar sus derechos constitucionales, especialmente los derechos políticos. La participación ocurre siempre en la vida pública y se realiza a través de alguna forma de organización en la que los intereses individuales se encuentran representados o se percibe como si así ocurriera. La forma más importante es la participación en la vida política, aunque puede manifestarse en las múltiples dimensiones de la vida en sociedad. Quienes participan lo hacen para influir en decisiones públicas que afectan su vida o sus intereses particulares.

comunitario. No obstante, es la participación en actividades religiosas la que atrae casi a la mitad de los guatemaltecos (que están organizados), y la voluntad de participación todavía no es general. Según los datos de la mencionada encuesta, un 24% de los ciudadanos entrevistados dijo no pertenecer a ninguna organización. Entre los que sí lo hacen, un 29% están en una organización, un 23% en dos y casi un 25% en tres o más agrupaciones. No hay diferencias en la participación entre indígenas y ladinos, pero las mujeres son más activas en ciertos grupos, como la iglesia y la escuela, y los hombres en las organizaciones de desarrollo comunitario. En general, para cualquiera de tales diferencias, lo más importante es el nivel educativo.

En la situación que vive el país, las siguientes constituyen algunas importantes formas intermedias de participación:

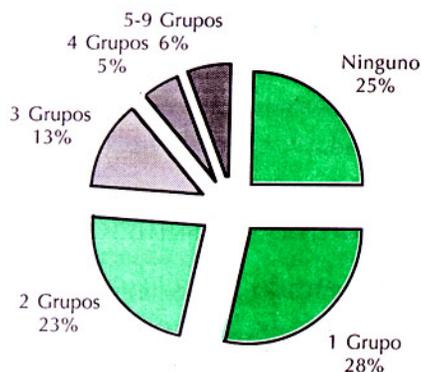
1. Las comisiones de paz

Como parte del andamiaje institucional necesario para edificar la paz y la democracia se establecieron 16 Comisiones Paritarias en las que han intervenido más de 200 representantes de organizaciones populares. En una reunión realizada en la Antigua Guatemala (23/4/98), las Comisiones reconocieron que se habían convertido en una red de participación ciudadana que involucraba y comprometía el esfuerzo directo de sus miembros e, indirectamente, entre las redes de consulta y los grupos de trabajo que ha generado el proceso, a miles de personas más. Este fenómeno ha inaugurado una nueva era en las relaciones políticas al crear canales de comunicación y formas de entendimiento entre ciudadanos de diverso origen social, étnico e ideológico.

2. Los consejos de desarrollo

Como parte de una política de devolver al municipio su poder y capacidad de decisión, se han empezado a formar Consejos de Desarrollo en el ámbito local y departamental, que se abren como espacios para la participación ciudadana. Su acción es todavía insuficiente y desigual, pero funcionan ya en los 22 departamentos del país. Este tema se desarrolla en el Capítulo I de la 2da. Parte. El Acuerdo Socioeconómico propuso el funcionamiento de Consejos de Desarrollo local

Gráfica 2
Participación social en ninguno,
uno o más grupos
(en porcentajes)



Fuente: Ilustración II.3, ASIES (1998) p. 23.

para completar el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. En 1998 se incrementó en un 22% el presupuesto del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, que ejecuta y coordina el Sistema de Consejos. El presupuesto se incrementó de 81.6 millones de quetzales en 1995, a 397.7 millones en 1997 y a 481.8 en 1998.

3. Los encuentros para la actualización

Se inician en 1997 como una iniciativa gubernamental de participación y consulta de las organizaciones de la sociedad civil en algunos temas decisivos del cambio social. Constituyeron un foro de participación y debate de cuestiones cruciales derivadas de los Acuerdos de Paz, que requerían la opinión de diversas organizaciones de la vida nacional. En 1998 fueron severamente cuestionados, y varias organizaciones abandonaron el espacio, con lo que continuó la actividad de los encuentros con una representación de unas 30 organizaciones o instancias relevantes. La discusión versó en torno a temas como la corrupción y la libertad de prensa, la seguridad ciudadana, la capacitación para el trabajo y otros. Las recomendaciones clasifican en la categoría de diseño de políticas o de proyectos normativos legales que el gobierno puede tomar en consideración.

4. El foro de la Mujer

En los Acuerdos de Paz, la participación de la mujer constituye un eje central recogido en los distintos Acuerdos y compromisos. Se busca el fortalecimiento de la participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y ejecución de políticas públicas. Con ese propósito se organizó el Foro de la Mujer (Compromiso 29 del Acuerdo de Cronograma, Acuerdo Gubernativo No. 105-98) que constituye una instancia plural, amplia y representativa, que garantiza la incorporación de las organizaciones de mujeres e instituciones estatales vinculadas a su desarrollo integral. Este proceso puso en

marcha un mecanismo de participación, consulta e incidencia en el ámbito nacional y desde la base, de las mujeres organizadas y de manera individual, que permitió la emergencia de representantes de todas las comunidades lingüísticas y de los sectores ladinos de toda la sociedad guatemalteca, y la conformación de una nueva forma de interlocución con el Estado.

Se trata de un ejercicio inédito en el país, que a través del diálogo intercultural y desde la diversidad, gestó una dinámica de reflexión y consenso en torno a la problemática que afecta a las mujeres y que permitió que en 1998 se movilizaran más de 25,000 mujeres desde las comunidades, en la formulación de una Propuesta Nacional de Desarrollo Económico y Social, con el objeto de incidir en las políticas públicas para mejorar su condición y posición.

Este proceso, que constituye una modalidad para el cumplimiento de los compromisos relativos a las mujeres en los Acuerdos de Paz, ha sido reconocido como uno de los más destacados esfuerzos de concertación social, ha ido ganando legitimidad y también el reconocimiento por parte del movimiento de mujeres, y les ha permitido ir construyendo la Agenda con la que están participando en la planificación del desarrollo en los espacios locales y departamentales. Asimismo, ha colocado en la Agenda Nacional las principales demandas de las mujeres y pone en evidencia la necesidad de una institucionalidad estatal responsable de atenderlas y el compromiso gubernamental de crear los mecanismos permanentes que garanticen su sostenibilidad.

3. Las reformas constitucionales

Después de cuatro décadas, Guatemala tuvo en la Constitución de 1985 el primer cuerpo constitucional resultado de unas elecciones libres y de un mayor pluralismo político. Luego, los cambios en la vida nacional han sido tan importantes que se ha hablado acerca de la

necesidad de una nueva Constitución. Ese fue el espíritu de la reunión de El Escorial, en 1990, cuando los partidos políticos, reunidos con la representación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, acordaron introducir algunas reformas constitucionales. Posteriormente, los mismos actores políticos, en la Declaración de Contadora, Panamá (1995), fueron más allá y plantearon la conveniencia de convocar a una Asamblea Constituyente.

El tema de las reformas constitucionales cobró más importancia a raíz de los Acuerdos de Paz. La síntesis de esas reformas fueron acordadas por el gobierno y la URNG en la reunión de Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre de 1996. Desde comienzos de 1997, ellas fueron objeto de tratamiento urgente por parte de la Comisión de Acompañamiento y después trasladadas al Organismo Ejecutivo, que a su vez las envió al Congreso de la República en mayo de 1997.

En la búsqueda de mecanismos operativos y una mayor participación pública en las propuestas, la Junta Directiva del Congreso formó la llamada Instancia Multipartidaria, en la que estuvieron participando delegados de los siete partidos con representación parlamentaria. La instancia debatió con más de 250 personalidades y organizaciones los diversos temas en 69 reuniones, durante más de nueve meses, que finalizaron en octubre de 1998. El desarrollo de la discusión se tornó problemático cuando en algunos momentos el consenso se volvió imposible, lo que se tradujo en demoras y en varias insuficiencias de índole jurídica en el texto. Esto reveló las dificultades del ejercicio de la participación en una sociedad que todavía no cuenta con una cultura política democrática bien arraigada.

En su desempeño, la Multipartidaria produjo, de hecho, dos efectos que no fueron favorables a la institucionalidad democrática. Por un lado, sustituyó en la práctica las funciones naturales del Congreso, que es el sitio donde las fuerzas políticas representativas debaten y

deciden los temas de la vida nacional. La instancia se integró con los Secretarios Generales y otros dirigentes partidarios, pero no con los diputados electos. Por el otro, pospuso por un año, innecesariamente, el momento de realizar la Consulta Popular, al prolongar el debate. Al proyecto original de 14 enmiendas, la instancia le introdujo un total de 48 reformas.⁷

El tema de las reformas constitucionales también fue objeto de debate extraparlamentario en foros, seminarios y conferencias. Por ejemplo, por su valor doctrinario, es destacable la oposición del Consejo de Defensa de la Constitución, el cual consideraba que los cambios institucionales o legales no necesitaban de ninguna alteración del texto constitucional. El tono del debate subió cuando el Congreso de la República decidió, con el voto de una mayoría relativa, convocar a una Consulta Popular en la que se recomendaba formular una sola pregunta: sí o no. Envío su propuesta el 16 de octubre de 1998 (Decreto Legal 41-98), pero el TSE no pudo convocar de inmediato por el estado de emergencia que vivía Guatemala a causa del huracán Mitch. El último día de 1998, cuando el TSE hizo la convocatoria, el CEDECON introdujo un recurso de inconstitucionalidad contra la decisión del Congreso, con el argumento de que era inconveniente consultar sobre muchas reformas en una sola pregunta.⁸

No obstante las dificultades enumeradas, el tema de las reformas constitucionales y de la consulta popular dio la oportunidad de realizar un amplio debate, que empezó en 1998. Es esta la primera vez que unas modificaciones a la Carta Magna son objeto de una amplia y participativa discusión en los medios sociales y políticos. Ciertamente, el carácter técnico y jurídico de algunas reformas puede volver oscura su comprensión, pero en todo caso se trata de temas abiertos a la explicación y a la oportunidad de aplicar diversos medios de información de masas, lo cual asegura, por sí mismo, un ejercicio de pedagogía política.

⁷ Se dice que son 50 los artículos que van a la Consulta. Se trata en efecto de 47 artículos sustantivos y tres propuestas de cambios de titulación.

⁸ La corte de Constitucionalidad amparó el CEDECON y recomendó un procedimiento intermedio para realizar la Consulta Popular.

Seguridad ciudadana



Introducción

Como parte de la medición del desarrollo humano normalmente se incluyen estadísticas del ingreso, de la esperanza de vida y de la educación. Sin embargo, si se desea contar con una visión más completa del desarrollo humano como ampliación de las opciones de la gente, es necesario incluir la consideración de la inseguridad y de la violencia como determinantes fundamentales de las opciones de muchas personas. Por consiguiente, a continuación se realiza una descripción somera de estos temas.

Las estadísticas disponibles deben interpretarse con cautela. Existen al menos cuatro fuentes oficiales diferentes, con definiciones y clasificaciones diversas. Tales fuentes incluyen al Instituto Nacional de Estadística, a la Policía Nacional Civil, al Organismo Judicial y a la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Así, como parte de las estadísticas vitales, el INE cuenta con la información más completa puesto que las municipalidades le envían datos sobre el conjunto de defunciones, incluyendo las muertes violentas, que se registran en cada municipio. Lamentablemente esta información se presenta con dos años de retraso, ya que la ley permite un plazo de tiempo para reportar tanto nacimientos como muertes a las municipalidades y algunas de éstas, a su vez, envían la información al INE con cierto retraso. La PNC reporta los delitos que involucran la detención de personas además de

denuncias y el Organismo Judicial reporta solamente los delitos asociados a detenciones. La OPDH, finalmente, registra solamente aquellos delitos que se perciben como denuncias de violaciones de los derechos humanos. Lo anterior implica que las estadísticas más completas son las del INE, que registran un mayor número de muertes violentas que la PNC, mientras que las muertes violentas reportadas por el Organismo Judicial y, especialmente las de la OPDH, son más bajas. Todo ello configura un panorama de información heterogéneo que hace sumamente difícil llevar a cabo un análisis objetivo de la situación de seguridad ciudadana en Guatemala.

1. Indicadores de la seguridad ciudadana

a) Delitos y faltas

Una manera de evaluar el grado de seguridad en una sociedad consiste en determinar el alcance y evolución de los delitos y faltas, que constituyen infracciones voluntarias o involuntarias de la ley. No todos los delitos y faltas implican violencia, por lo cual no deben confundirse ambos. Los delitos y faltas son indicadores generales de transgresiones a la ley, mientras que de acuerdo con el Código Penal solamente ciertos delitos (como el homicidio, la violación y sus variantes, el plagio o secuestro, las amenazas, y el robo y sus variantes) constituyen delitos de carácter violento.¹

¹ Los delitos identificados en el paréntesis se seleccionaron como los indicadores más adecuados de delitos violentos, pero puede establecerse una identificación más precisa que incluiría el homicidio simple, el homicidio cometido en estado de emoción violenta, el homicidio en riña tumultuaria, el infanticidio, el parricidio, el asesinato, la agresión, el disparo con arma de fuego, lesiones y sus variantes, delito deportivo, violación y sus variantes, abusos deshonestos violentos, rapto propio y sus variantes, corrupción de menores agravada, proxenitismo agravado, plagio o secuestro, tortura, desaparición forzada, sometimiento a servidumbre, detenciones ilegales, sustracción propia y variantes, coacción, amenazas, inseminación forzosa, incesto agravado, robo y sus variantes, usurpación agravada, extorsión, atentado y terrorismo. Para una mayor elaboración véase el Código Penal.

A continuación se da alguna información sobre los delitos y faltas calificados en un sentido amplio. Posteriormente se analizan aquellos delitos (muertes violentas, violación y otros ultrajes, y el secuestro) más vinculados con la violencia. De acuerdo con los datos del Organismo Judicial, la tasa total de delitos y faltas (resultado de dividir el total de delitos y faltas por la población en un momento determinado) aumentó continuamente entre 1995 y 1998 (Cuadro 1). El aumento en el año 1998 se debió principalmente a un aumento de la tasa de delitos y faltas reportados en el departamento de Guatemala. Esta tasa se redujo en 17 departamentos y aumentó en 5, aunque a lo largo del tiempo se observa una tendencia más bien errática.

Cuadro 1
Total de delitos y faltas
(en tasa por 100,000 habitantes)
1995-1998

Departamento	1995	1996	1997	1998/e
Deptos 75% a 100% indígena	25.21	23.97	36.18	23.86
Deptos 50% a 74.9% indígena	71.15	117.39	146.00	109.04
Deptos 25% a 49.9% indígena	77.46	53.35	64.32	30.23
Deptos 0% a 24.9% indígena	89.75	80.21	102.16	57.60
Guatemala	651.14	655.46	794.35	1,114.90
Totonicapán	32.21	10.62	3.86	11.24
Sololá	56.73	103.84	207.46	123.04
Alta Verapaz	12.85	14.19	23.31	15.08
Quiché	18.54	10.63	3.64	3.79
Chimaltenango	27.89	14.78	10.63	7.89
Huehuetenango	39.86	28.81	72.93	62.38
Quetzaltenango	63.21	117.07	171.94	93.44
Suchitepéquez	153.97	338.90	290.54	245.87
Baja Verapaz	61.82	48.68	82.18	88.13
San Marcos	83.74	57.48	137.04	34.85
Sacatepéquez	75.25	68.64	55.68	30.69
Jalapa	46.86	37.63	14.46	11.46
Retalhuleu	134.60	123.84	20.00	0.57
Chiquimula	60.19	27.18	14.79	0.00
Petén	59.11	13.35	2.36	85.01
Izabal	23.92	26.01	10.82	7.48
Escuintla	127.46	105.27	137.07	70.28
Jutiapa	83.59	54.63	31.65	16.35
Zacapa	25.01	10.37	8.59	3.29
Santa Rosa	106.35	82.78	122.84	60.08
El Progreso	184.79	287.25	480.51	318.71
Total	194.70	198.17	243.76	292.18

Fuente: Departamento de Estadística, Organismo Judicial.

Nota: Para el cálculo se utilizó un promedio mensual de delitos y faltas cometidas de enero a septiembre en 1998.

/e = Cifras estimadas.

b) Hechos registrados por la Policía Nacional Civil

La PNC registra una serie de conductas irregulares que incluyen delitos típicamente violentos y otros actos que no necesariamente son delitos pero que tienen algún contenido de violencia, tales como las muertes resultantes de accidentes de tránsito, las intoxicaciones y otros. Es importante detenerse un momento en esta última información. La categoría de "otras muertes", incluye un alto porcentaje de personas fallecidas por intoxicación alcohólica, lo que revela una grave realidad de patología social. Se trata de alcohólicos crónicos, que mueren en la calle víctimas del peor abandono personal. Y llama la atención, de acuerdo con la información de la PNC, que se trata de personas jóvenes. Otro porcentaje igualmente alto de "otras muertes" es el de personas atropelladas por vehículos en la calle. No es el típico accidente de tránsito, de quienes mueren en una colisión, sino de aquellos que por error difícil de identificar murieron en el intento de "pasar la calle". Los "atropellados" son víctimas de la urbanización.

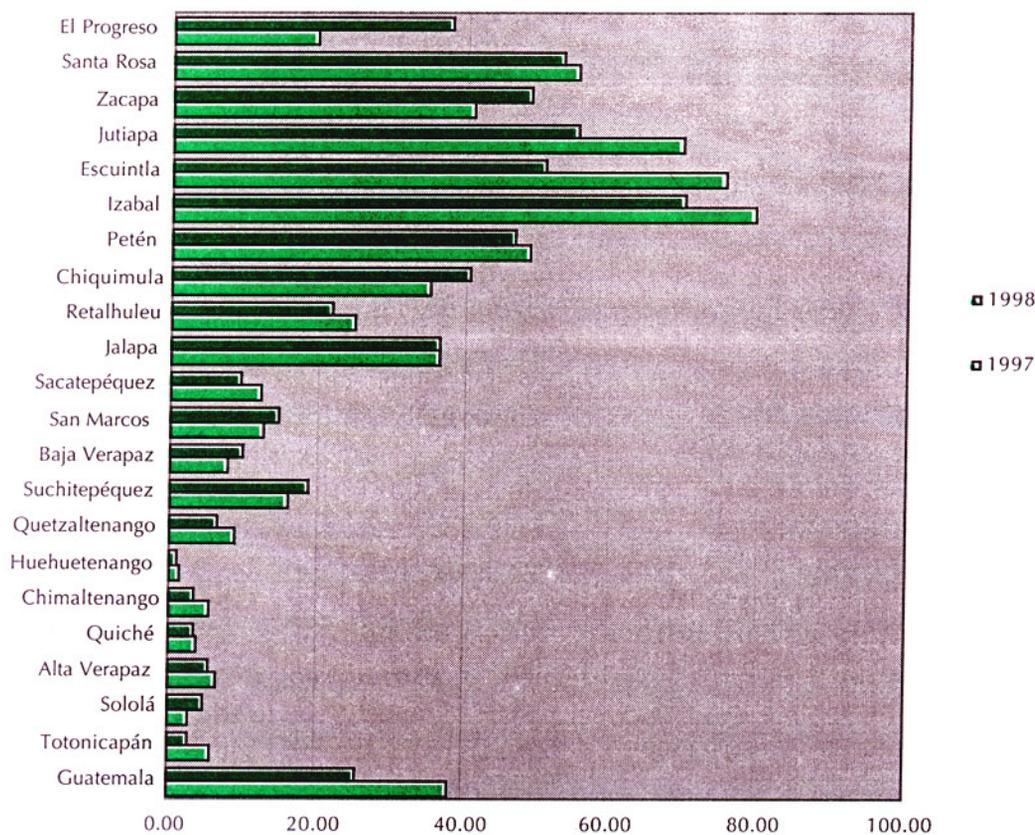
De acuerdo con los datos de la PNC la tasa total de estos hechos (total dividido por población) aumentó entre 1995 y 1998, pero las muertes causadas por delitos intencionales (por arma de fuego, arma blanca, arma contundente y estrangulados) aumentó hasta 1997 para luego disminuir en 1998. Esto ocurrió en la mayor parte de departamentos, con la excepción de Sololá, Suchitepéquez, Baja Verapaz, San Marcos, Chiquimula y El Progreso. En 1998, los índices más altos de muertes por armas de fuego eran Izabal, Jutiapa, Santa Rosa y Escuintla. Un fenómeno similar ocurrió con los heridos por causa de delitos, mientras que la mayor parte de otros indicadores de inseguridad (con la excepción de asaltos y robos a autobuses, asaltos a bancos y uso de artefactos explosivos) aumentaron entre 1995 y 1998 (Cuadro 2).

Cuadro 2
Muertes violentas y otras muertes
 (en tasas por 100,000 habitantes)
 1996-1998

	1996	1997	1998
Total de muertos por delito intencional	35.09	37.58	30.22
Arma de fuego	23.78	26.68	22.15
Otras armas	11.31	10.90	8.07
Otras muertes	31.80	37.60	46.64
Total de heridos por delito intencional	51.36	52.15	44.79
Arma de fuego	31.51	34.15	26.08
Otras armas	19.85	18.00	18.71
Otros heridos	53.83	63.43	75.86
Robo	25.38	28.25	28.98
Asalto	11.08	10.72	12.14
Personas desaparecidas	15.55	13.82	16.61
Violaciones	1.07	1.59	2.04
Artefactos explosivos	0.76	0.74	0.33
Vehículos robados	61.77	63.89	67.26
Armas robadas	9.79	10.62	12.39

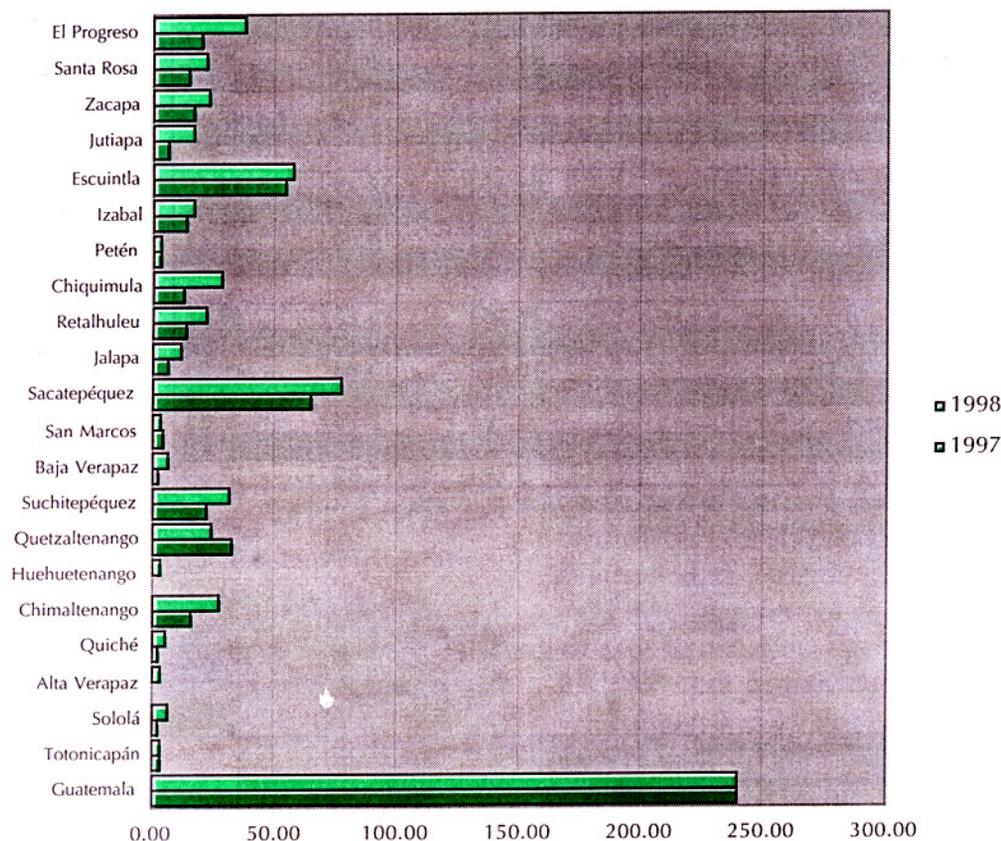
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Análisis y Estadística, Servicios de Operaciones de la Policía Nacional Civil e INE.

Gráfica 1
Muertos por arma de fuego
 (en tasa por 100,000 habitantes)
 1997-1998



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Análisis y Estadística, Servicios de Operaciones de la Policía Nacional Civil e INE.

Gráfica 2
Robo de vehículos
 (en tasa por 100,000 habitantes)
 1997-1998



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Análisis y Estadística, Servicios de Operaciones de la Policía Nacional Civil e INE.

c) La comparación entre los datos del Organismo Judicial y de la PNC

La metodología de cobertura de los datos que prepara el Organismo Judicial es diferente de la que usa la PNC, lo que no permite que sean enteramente comparables, aunque se pueden distinguir dos tendencias. Por una parte, existe un aumento continuo de los valores de una serie de indicadores de violencia para Guatemala en su conjunto, aunque hay diferencias importantes entre departamentos. En los departamentos de mayor población indígena los indicadores de inseguridad o violencia

tienen a ser menores que en los demás. Por otra parte, los datos de la PNC apuntan a una reducción a la tasa de muertos y heridos por causas de delitos en 1998. En el caso del Organismo Judicial se observa cierto aumento de la tasa de homicidios entre 1995 y 1996 (3.6 y 4.2 por 100 mil habitantes). Luego sigue una reducción en relación a los años anteriores pero un ligero aumento de esta tasa entre 1997 y 1998 (2.9 y 3.1 por 100 mil habitantes, respectivamente).² Ambas fuentes estarían apuntando a una tendencia real, que se habría moderado el aumento de la tasa de muertes delictuosas en 1998.

² Información obtenida del Departamento de Estadística del Organismo Judicial. Datos de 1998 son estimaciones basadas en los datos existentes hasta septiembre de ese mismo año.

Cuadro 3
Muertes violentas por sexo y departamento
(en tasas por 100,000 habitantes)
1991-1996

Departamento	1991			1992			1993			
	Total	M	F	Total	M	F	Total	M	F	
Deptos 75% a 100% indígena	37.56	54.86	19.83	35.29	52.67	17.56	33.32	49.48	16.78	
Deptos 50% a 74.9% indígena	42.26	62.66	21.32	46.01	67.49	23.99	41.21	63.75	18.12	
Deptos 25% a 49.9% indígena	50.66	81.22	18.51	59.98	87.22	21.06	49.69	81.45	16.27	
Deptos 0% a 24.9% indígena	89.51	146.51	29.41	98.23	160.69	32.41	92.21	152.33	28.88	
Guatemala	98.75	167.87	32.30	103.96	179.49	31.31	101.76	174.80	31.50	
Totonicapán	19.65	29.13	10.16	23.18	31.82	14.56	19.43	25.30	13.58	
Sololá	43.38	66.86	24.99	45.87	68.99	21.76	46.56	69.39	22.76	
Alta Verapaz	29.40	41.53	16.75	35.40	51.57	18.74	32.00	45.62	17.78	
Quiché	56.17	86.76	25.34	34.84	63.08	16.48	39.90	61.25	18.48	
Chimaltenango	34.41	46.46	22.05	31.82	46.42	16.85	29.06	46.35	11.33	
Huehuetenango	23.31	32.84	13.54	26.53	41.31	11.38	28.42	41.25	15.29	
Quetzaltenango	52.47	77.96	26.43	51.90	73.21	30.14	46.96	71.78	21.60	
Suchitepéquez	64.35	104.46	22.52	68.29	101.19	33.98	59.19	98.59	18.11	
Baja Verapaz	41.07	48.49	33.55	61.19	86.98	35.14	38.80	59.15	18.32	
San Marcos	28.51	44.54	11.55	36.36	52.63	19.15	31.60	50.98	11.08	
Sacatepéquez	47.44	72.85	21.20	45.88	80.30	10.26	42.42	67.05	16.88	
Jalapa	70.55	109.98	31.62	68.12	114.49	21.40	58.57	99.78	17.16	
Retalhuleu	59.26	93.85	22.77	74.84	119.97	27.25	54.48	83.49	23.91	
Chiquimula	53.79	90.91	16.16	49.30	82.46	15.75	57.98	95.62	19.94	
Petén	90.68	149.65	23.93	94.10	145.22	36.25	87.19	146.91	19.53	
Izabal	95.49	157.35	28.61	114.01	194.83	26.54	110.57	187.97	26.72	
Escuintla	95.83	155.53	32.01	118.82	191.28	41.49	100.23	155.89	40.94	
Jutiapa	96.44	160.60	30.50	87.23	140.07	32.99	80.55	141.02	18.57	
Zacapa	77.09	130.06	22.67	90.09	146.08	32.57	88.41	138.04	37.44	
Santa Rosa	77.26	121.59	29.84	81.63	134.76	24.78	97.92	166.69	24.32	
El Progreso	78.31	127.98	27.54	67.44	105.42	28.63	45.62	72.50	18.12	
Total	63.72	102.26	24.35	67.48	108.96	25.17	63.51	103.83	22.37	
		1994			1995			1996		
	Total	M	F	Total	M	F	Total	M	F	
Deptos 75% a 100% indígena	34.12	53.63	14.15	30.56	47.11	13.60	24.78	39.83	9.40	
Deptos 50% a 74.9% indígena	41.58	64.10	18.53	37.75	62.83	12.11	39.25	63.80	14.17	
Deptos 25% a 49.9% indígena	59.19	95.54	20.95	53.78	90.42	15.23	53.89	88.82	17.15	
Deptos 0% a 24.9% indígena	102.96	170.47	31.89	105.71	179.69	27.88	111.24	188.19	30.31	
Guatemala	112.34	192.81	34.93	115.12	199.37	34.05	72.12	126.82	19.48	
Totonicapán	26.29	41.91	10.74	17.96	27.35	8.64	23.62	40.74	6.63	
Sololá	42.14	64.41	18.95	30.43	50.82	9.20	27.73	43.65	11.17	
Alta Verapaz	30.40	45.94	14.17	35.08	53.25	16.08	26.97	43.12	10.09	
Quiché	41.31	69.26	13.32	31.35	45.52	17.20	20.16	31.40	8.95	
Chimaltenango	31.60	47.87	14.91	32.40	52.43	11.84	26.15	41.91	9.97	
Huehuetenango	25.01	39.54	10.17	20.98	34.50	7.20	22.41	35.02	9.57	
Quetzaltenango	46.66	70.03	22.80	51.70	86.16	16.52	48.65	80.20	16.44	
Suchitepéquez	68.63	108.12	27.46	51.87	90.35	11.77	59.69	99.05	18.67	
Baja Verapaz	39.11	56.89	21.26	33.37	48.14	18.60	38.02	58.99	17.11	
San Marcos	33.78	54.63	11.69	34.00	56.56	10.08	29.63	44.75	13.59	
Sacatepéquez	41.97	65.72	17.30	50.17	78.71	20.47	59.09	93.34	23.41	
Jalapa	66.15	113.77	18.42	68.16	124.40	11.93	67.51	116.12	19.03	
Retalhuleu	60.89	95.49	24.44	55.82	84.26	25.88	53.99	90.62	15.44	
Chiquimula	77.35	130.31	23.91	63.81	112.69	14.56	59.73	102.88	16.31	
Petén	118.90	182.06	47.30	87.38	146.47	20.37	98.36	165.16	22.58	
Izabal	127.59	214.58	33.25	125.58	209.98	33.95	130.79	221.80	31.91	
Escuintla	11.91	186.04	33.06	121.09	202.26	34.89	134.58	226.06	37.57	
Jutiapa	88.17	151.99	22.87	88.33	156.03	19.15	97.48	168.56	24.97	
Zacapa	113.51	169.08	56.42	89.94	159.65	18.34	93.95	147.53	38.93	
Santa Rosa	89.82	150.07	25.32	108.75	179.14	33.39	103.04	175.82	25.10	
El Progreso	69.33	108.75	29.02	69.39	121.80	15.77	65.59	114.61	15.43	
Total	69.83	114.68	24.09	68.32	114.99	20.75	58.68	98.94	17.66	

Fuente: INE.

M = Masculino; F = Femenino.

d) Las muertes violentas de acuerdo con el INE

Los datos disponibles del INE apuntan a una tasa total de 58.7 muertes violentas por cada cien mil habitantes en 1996 (Cuadro 3), con una tasa para los hombres que era 5.6 veces mayor que el de las mujeres. Del total de muertes violentas (período 1991/1996), el 11% fue cometido con arma blanca, el 32% con arma de fuego y el 57% restante por otros medios violentos.

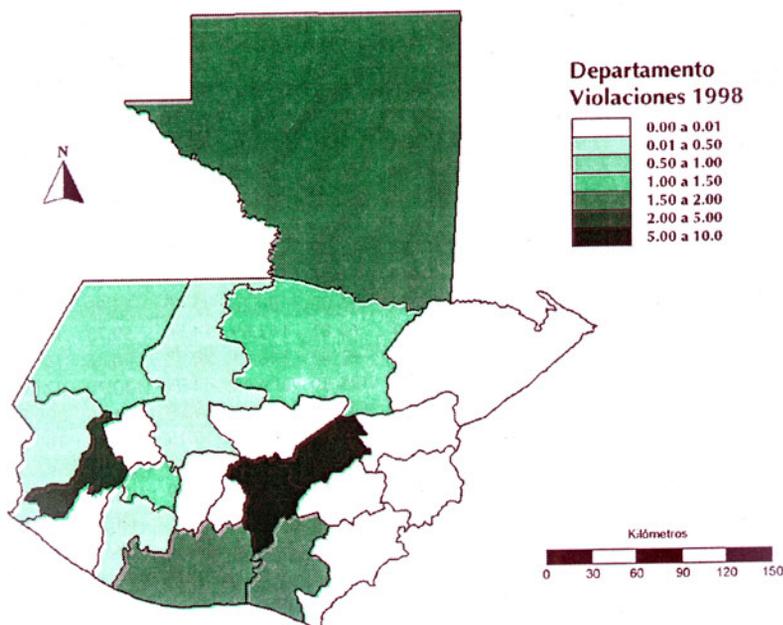
El comportamiento de la tasa total de muertes violentas no ha tenido un patrón constante. Sin embargo, al distinguir por departamentos según el porcentaje de población indígena, se observa que ha habido un menor número de muertes violentas en aquellos departamentos donde esa población es mayor. El análisis para 1996, último año reportado por el INE, revela que la mayor tasa de violencia mortal corresponde a Escuintla (134), seguido por Izabal (130) y Santa Rosa (103). Los departamentos con menores tasas de muertes violentas fueron Quiché (20), Huehuetenango (22) y Totonicapán (23). Otro dato interesante es que hay un mayor número de víctimas, principalmente de armas de fuego, entre los

jóvenes de 20 a 29 años (un 27% del total) y entre adultos jóvenes, de 30 a 39 años (un 21%). Cabe reconocer que la calidad de las estadísticas justifica matizar estas conclusiones.

e) La violación y otros ultrajes

Según los registros del Organismo Judicial, la tasa de violación, que por condiciones de género afecta particularmente a las mujeres, en el ámbito nacional se ha mantenido prácticamente constante (Cuadro 4). Las violaciones reportadas en aquellos departamentos indígenas disminuyeron, pero aumentaron en los que cuentan con mayoría no indígena. Habría que tomar estas cifras como indicativas, ya que la información estadística es deficiente y existen obstáculos sociales y culturales para que las denuncias de este tipo de delitos alcance a llegar a las autoridades. Según los registros de la PNC la violaciones habrían aumentado, pasando de una tasa (por 100 mil habitantes) de 1.1 en 1996 a 1.6 en 1997 y a 2.0 en 1998. Se reportan más violaciones en los departamentos con menor proporción de población indígena de acuerdo con los datos de la PNC, pero ello no se manifiesta tan claramente en el caso de los datos del Organismo Judicial.

Gráfica 3
Violaciones
(en tasas por 100,000 habitantes)
1998



Cuadro 4 Violaciones (en tasas por cada 100,000 habitantes) 1995-1998				
Departamento	1995	1996	1997	1998/e
Deptos 75% a 100% indígena	0.28	0.36	0.96	0.57
Deptos 50% a 74.9% indígena	1.26	2.15	2.80	1.56
Deptos 25% a 49.9% indígena	0.30	0.15	0.14	0.31
Deptos 0% a 24.9% indígena	0.52	1.37	0.84	1.18
Guatemala	5.09	6.87	8.70	9.99
Totonicapán	0.31	0.61	0.00	0.00
Sololá	1.50	0.73	7.47	1.38
Alta Verapaz	0.00	0.00	0.14	1.06
Quiché	0.00	0.56	0.00	0.24
Chimaltenango	0.27	0.26	0.00	0.00
Huehuetenango	0.26	0.51	0.62	0.64
Quetzaltenango	0.83	1.14	3.18	2.69
Suchitepéquez	1.65	4.85	3.17	0.35
Baja Verapaz	1.09	0.00	0.52	0.00
San Marcos	0.40	1.29	1.90	0.17
Sacatepéquez	0.46	0.44	0.00	0.00
Jalapa	0.43	0.00	0.00	0.00
Retalhuleu	0.90	0.88	0.87	0.00
Chiquimula	0.36	0.00	0.34	0.00
Petén	0.37	0.00	0.00	2.16
Izabal	0.00	0.00	0.64	0.00
Escuintla	0.44	1.74	1.51	1.70
Jutiapa	0.28	0.82	0.81	0.00
Zacapa	0.00	0.00	0.00	0.00
Santa Rosa	1.37	1.68	0.33	1.73
El Progreso	1.56	6.10	1.49	5.83
Total	1.52	2.26	2.83	2.86

Fuente: Departamento de Estadística, Organismo Judicial.
Datos hasta septiembre de 1998.

/e: estimado.

f) El secuestro

El plagio se ha convertido en Guatemala en la forma más aguda de inseguridad en estos años. Se trata de una práctica que en algunos momentos iniciales del conflicto fue utilizada como un recurso político. Hoy se ha convertido en un perverso y floreciente negocio, en una forma de obtener dinero fácil con base en la manipulación del temor y de los sentimientos de los familiares de las víctimas. Inicialmente afectó, sobre todo, a personas pertenecientes a los estratos de la población con alto nivel de ingresos pero con posterioridad pareció haberse generalizado a otros estratos de la población y a diversas regiones del país.

Aunque la información sobre secuestros no es precisa, es de suponer que se encuentra subregistrada, pues a menudo las víctimas y sus familiares no recurren a la policía. El temor a las amenazas destinadas a evitar que participen los cuerpos de seguridad aparece mencionado en casi todas las revelaciones periodísticas. En todo caso, la información disponible indica que en 1998 disminuyó el número de secuestros denunciados en casi todos los departamentos del país, y que se han concentrado en los departamentos de Guatemala y Escuintla (Cuadro 5). De acuerdo

Cuadro 5 Secuestros (en tasas por 100,000 habitantes) 1995-1998				
Departamento	1995	1996	1997	1998
Deptos 75% a 100% indígena	0.05	0.09	0.09	0.11
Deptos 50% a 74.9% indígena	0.21	0.72	0.55	0.32
Deptos 25% a 49.9% indígena	0.10	0.59	0.53	0.00
Deptos 0% a 24.9% indígena	0.17	1.37	1.40	1.18
Guatemala	6.90	6.43	7.47	5.44
Totonicapán	0.00	0.61	0.00	0.00
Solola	0.38	0.00	0.36	0.46
Alta Verapaz	0.00	0.00	0.14	0.00
Quiche	0.00	0.00	0.00	0.00
Chimaltenango	0.00	0.00	0.00	0.33
Huehuetenango	0.00	0.26	0.00	0.00
Quetzaltenango	0.00	1.30	0.64	1.03
Suchitepéquez	1.10	1.08	1.85	0.00
Baja Verapaz	0.00	0.00	0.00	0.00
San Marcos	0.13	0.26	1.39	0.00
Sacatepéquez	0.00	0.44	0.00	0.00
Jalapa	0.00	0.83	0.00	0.00
Retalhuleu	0.00	3.10	0.00	0.00
Chiquimula	0.36	0.00	0.00	0.00
Petén	0.00	0.00	0.00	0.00
Izabal	0.00	0.00	0.00	0.00
Escuintla	0.22	3.04	4.95	4.53
Jutiapa	0.56	0.27	0.54	0.00
Zacapa	0.00	0.00	0.00	0.00
Santa Rosa	0.00	2.69	0.00	0.00
El Progreso	0.00	0.76	0.00	0.00
Total	1.63	1.94	2.14	1.51

/e = estimado.

Nota: Datos hasta septiembre de 1998.

Fuente: Departamento de Estadística, Organismo Judicial.

con la información de la PNC el número de personas secuestradas pasó de 92 (1997) a 30 (1998). Aunque no está vinculado a este delito, los registros policiales recogen otra categoría eventualmente delictual, las personas desaparecidas, cuyo número habría aumentado en 1998. La desaparición puede ser forzosa, resultado de algún delito o puede ser voluntaria, pero no es posible deducir esta distinción de la información disponible.

Cuadro 6
Proceso penal a secuestradores
(en números)
1995-1998

Año	Detenidos	Bandas capturadas	Secuestrados liberados
1995	17	3	5
1996	174	37	42
1997	104	19	20
1998	98	12	20

Fuente: Policía Nacional.

En la lucha contra el secuestro participan varias organizaciones privadas, no sólo en la denuncia sino en diversas modalidades de cooperación con los esfuerzos de las autoridades públicas. Han sido importantes los esfuerzos realizados en esa dirección por la

PNC, que deben ser señalados por los éxitos conseguidos, al mismo tiempo que resulta sorprendente el vigor de las bandas criminales, cuya actividad pareciera no disminuir pese a los golpes recibidos en los últimos años. El Cuadro 6 ilustra, primero, el número de secuestradores detenidos, luego las bandas capturadas y tercero, las personas secuestradas que han sido liberadas.

g) Tráfico de drogas

Finalmente, una dimensión importante de la delincuencia que golpea a la sociedad guatemalteca se encuentra en las múltiples manifestaciones de la producción y tráfico de drogas. Guatemala es un país productor de marihuana y amapola, y bodega y puente de tránsito de cocaína, heroína, efedrina, crack y otras. El combate al narcotráfico se realiza como un esfuerzo nacional con apoyo de los Estados Unidos, en condiciones difíciles por las ramificaciones que este tipo de actividad ilegal establece en distintos ámbitos de la sociedad y el Estado. Este informe no puede dejar de señalar la magnitud que cada día adquieren las actividades criminales de la narcoactividad y el combate a las mismas que realiza el Estado.

Cuadro 7
Droga decomisada por la Policía Nacional Civil
(en unidades de medida y valor en quetzales)

	1995		1996		1997		1998	
	Cantidad	Avalúo (Q)	Cantidad	Avalúo (Q)	Cantidad	Avalúo (Q)	Cantidad	Avalúo (Q)
Kilos de cocaína	981	98,100,000	5,135	513,500,000	5,849	584,852,000	9,216	921,554,900
Piedras de crack	13	975	22	1,650	31	2,325	6,332	474,900
Matas de marihuana	1,427,749	535,405,875	1,052,845	394,816,875	587,096	220,161,000	552,312	207,117,000
Marihuana libras	4,182	1,568,250	36,130	13,548,780	632	233,840	398	149,126
Marihuana semillas Lbs.	0	0	0	0	0	0	11	14,186
Matas de amapola	778,978	15,579,560	28,903	578,060	71,719	1,434,380	137,238	2,744,760
Amapola semillas Lbs.	0	0	0	0	0	0	5	40,000
Efedrina kilos	0	0	0	0	0	0	52	520,000
Heroína en kilos	0	0	13	5,200,000	17	6,748,000	4	1,459,600
Avalúo total		650,654,660		927,645,365		813,431,545		1,134,074,473

Fuente: PNC.

El cuadro anterior muestra con propósitos informativos, la cantidad y el valor de las drogas incautadas en los últimos años. Tales datos revelan la tendencia expansionista del desafío diario que enfrentan las autoridades. En 1995, por ejemplo, se decomisó cocaína por valor de 98 millones de quetzales, cifra que se decuplicó en 1998, cuando alcanza los 921 millones. El total para este año alcanzó la impresionante cifra de más de 1,000 millones de quetzales.

2. La Policía Nacional Civil

La infraestructura de seguridad ha mejorado como resultado de la creación de un nuevo servicio policial, conforme lo establecieron los Acuerdos de Paz. La Policía Nacional Civil, en proceso de formación, contaba en 1998 con comisarías en los departamentos de Guatemala, Jutiapa, Escuintla, Santa Rosa, Quetzaltenango, San Marcos, Izabal, Petén, Quiché y Sacatepéquez, con 7,862 efectivos, algunos absorbidos de la Guardia de Hacienda o de la antigua policía nacional. Cabe recordar que los Acuerdos de Paz establecieron la meta de alcanzar una PNC con 20 mil efectivos para el año 2000.

Durante 1998 se graduaron de la Academia de la PNC 5,922 personas, de los cuales un 60% eran nuevos (atendiendo cursos básicos) y el resto de agentes en vías de reciclaje (30.5%) o inscritos en programas especializados. El desafío de alcanzar un rápido despliegue nacional de la nueva policía ha resultado en limitaciones en el ámbito de la capacitación, puesto que se ha privilegiado la realización de programas breves (3 meses), aunque intensivos, de formación. Se han realizado esfuerzos por mejorar el sistema de informática, incluyendo un mejor registro de hechos delictivos, el establecimiento de un sistema que permite obtener mapas de información sobre las áreas de mayor incidencia delincencial, y un control computarizado de huellas digitales. La incorporación de mujeres ha recibido atención especial, habiendo ingresado 388 mujeres a cursos de reciclaje y 199 a cursos básicos en 1998. Los esfuerzos por darle a la PNC un carácter multiétnico han sido

menores, aunque se han realizado actividades piloto para explorar las modalidades que podría adquirir este proceso.

3. Las violaciones a los derechos humanos

Por violación a los derechos humanos se entiende cualquier acción que lesione la integridad del individuo (lo físico, lo psicológico, lo moral) y la de su familia. Sin duda la nueva situación prevaleciente en la sociedad guatemalteca se debe, en buena medida, a la disminución de las violaciones a los derechos humanos en la forma en que se practicaban en la época del enfrentamiento armado, es decir, el asesinato, la desaparición forzada, la tortura. Innegablemente, hay una disminución de tales prácticas porque el Estado ha dejado de ser un actor central de un conflicto que se terminó. Hay quienes afirman, en consecuencia, que las violaciones que aún persisten no sólo ya no forman parte de una política intencional del poder estatal, sino que ocurren como actos marginales, explicables por la inercia que ocurre en todo período postbélico.

La OPDH describió, en su informe sobre el año 1998, las nuevas modalidades de violaciones a los derechos humanos. Del informe puede deducirse que en 1998 las violaciones como la tortura, la desaparición o la ejecución extrajudicial, fueron menos frecuentes que en el pasado. Aunque hay casos, como el asesinato de Monseñor Gerardi (Capítulo VII), que se perciben como violaciones similares a las del pasado, los informes sobre violaciones a los derechos humanos destacan las violaciones relacionadas con los Derechos Económico-sociales, como son las correspondientes a los trabajadores, al consumidor y al usuario, los cívico-políticos y, de manera particular, los referidos a la agresión contra la mujer y los niños, cuya denuncia y registro empieza a ser más eficiente. Por otra parte, la OPDH se inclina, cuando recibe una denuncia, por encontrar un tratamiento educacional y preventivo. Así, del total de denuncias recibidas en 1998, sólo un

5% fue objeto de investigación, en tanto que en un 72% se preocupó por lograr una acción mediadora, en un 12% una preventiva, y en un 11% una orientadora.

Cuadro 8 Denuncias recibidas por el Procurador (en números y tasa por 100,000 habitantes) 1996-98			
Año	Acciones*	Expedientes**	Expedientes x 100,000 habitantes
1996	18,169	1,594	15.56
1997	18,603	1,332	12.66
1998	14,591	757	7.01

Fuente: Procuraduría de los Derechos Humanos.

*Se refiere al tratamiento que se da a las denuncias: preventiva, mediadora, orientadora.

**Denuncias bajo investigación.

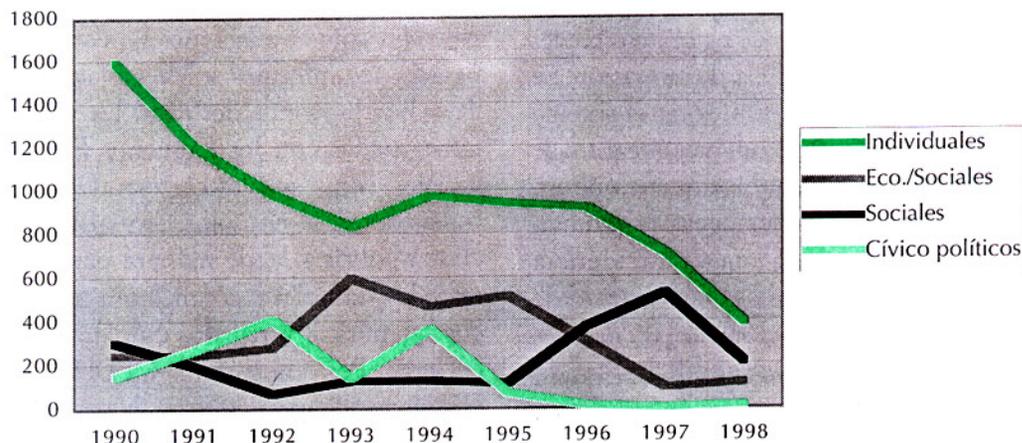
Persisten aún ciertas rutinas autoritarias propias de una cultura de violencia que no se ha superado. Los abusos de autoridad permanecen, el debido proceso no se fortalece suficientemente, las arbitrariedades de algunos funcionarios se mantienen. Con la creación de la PNC ha debido mejorar el respeto al ciudadano. No obstante, la OPDH registró en 1998 un 28% de denuncias por abusos de autoridad, clasificados como violaciones al

derecho a la seguridad, llevados a cabo por agentes de la PNC y un 13.7% por amenazas de otros agentes al servicio del Estado.³

Por otro lado, la tasa de expedientes abiertos por la Procuraduría (por 100,000 habitantes) ha disminuido al pasar de 20.07 en 1994, a 12.66 en 1997 y a 6.84 en 1998. En parte, esto se explica porque los actos delictivos se presentan en mayor grado ante la policía o en las oficinas del Ministerio Público y, en parte, porque las denuncias que se refieren a violaciones a los derechos humanos se han reducido.⁴

Un diagnóstico objetivo sobre la situación de los derechos humanos obliga a referirse al desempeño de las instituciones encargadas de su protección. En este sentido, la violencia criminal puede ser considerada como una agresión contra el goce de los derechos humanos. Su persistencia revela una situación muy compleja, una causalidad múltiple en la que pueden ser importantes los efectos del conflicto armado (por ejemplo, la abundancia de armas y la facilidad para obtenerlas); la frustración frente a las desigualdades sociales y la pobreza; las causas que se asocian a debilidades en los mecanismos de socialización de la juventud en

Gráfica 4
Expedientes abiertos por áreas de derechos violados Procuraduría de los DDHH
(en número de expedientes)
1990-1998



Fuente: OPDH.

³ OPDH (1999), p. 31.

⁴ La Procuraduría de los Derechos Humanos registra otras violaciones que no necesariamente inculpan al Estado.

valores de respeto y dignidad; el efecto de demostración de la cultura de la violencia de sociedades más desarrolladas; las secuelas de una cultura que premia el éxito pecuniario a cualquier precio; y el clima de impunidad que todavía se mantiene.

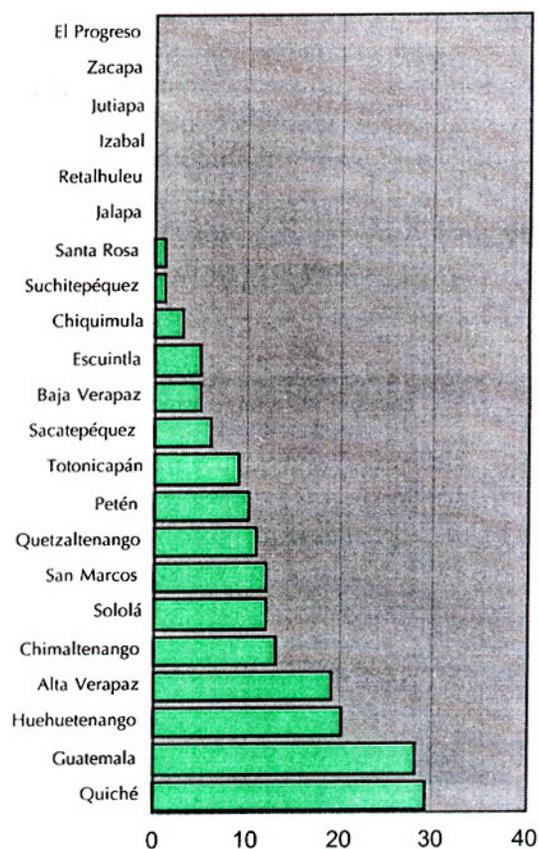
Como sucede en otras partes, pese a los esfuerzos del Estado, persiste la incapacidad para enfrentar el reto de la delincuencia mediante una policía más numerosa y eficiente, una administración más rápida y efectiva de la justicia y un sistema carcelario mejor dirigido. Los actos “justicia por mano propia” aún permanecen en la forma de linchamientos en zonas indígenas, el “venadeo” subsiste en el Oriente, se han denunciado algunos hechos de “limpieza social”⁵, y es evidente el sinnúmero de hechos criminales anónimos de los que todos los días informan los medios, a veces sin que se sepa ni siquiera el nombre de la víctima, menos aún el de los victimarios. Justamente la magnitud de estos fenómenos delictivos muestra la complejidad de la violencia que tiene que ser enfrentada no sólo por el Estado y sus instituciones, sino por instancias adicionales como los medios de comunicación social, las universidades, las organizaciones sociales y las ONGs. En resumen, la inercia que existe en una sociedad que sale de largos años de violencia e impunidad todavía se manifiesta en violaciones de derechos humanos y en otras manifestaciones de inseguridad.

4. El fenómeno de los linchamientos

En los linchamientos se pueden percibir desde formas de descomposición social hasta huellas del conflicto armado. En muchas comunidades del Altiplano se debilitaron las formas civiles de organización de la vida en sociedad,

con un debilitamiento de las instituciones del Estado de Derecho. Sin duda, también cuenta la incapacidad de las instituciones judiciales y policíacas para aplicar la ley y el consecuente sentimiento de indefensión que se produce en la población, lo cual facilita las actuaciones violentas. En el IX Informe de MINUGUA se reconoce que en algunas zonas el control social aún se encuentra ligado a estructuras de la época del conflicto, especialmente en cuanto al papel que juegan algunos exmiembros de los Comités Voluntarios de Defensa Civil y de los excomisionados militares.⁶

Gráfica 5
Linchamientos
(en números)
1996-1999



Fuente: MINUGUA (1999).

⁵ MINUGUA (1999), p. 5.

⁶ MINUGUA (1999), p 17, punto 68 y 69.



La niñez y la juventud guatemalteca

Introducción

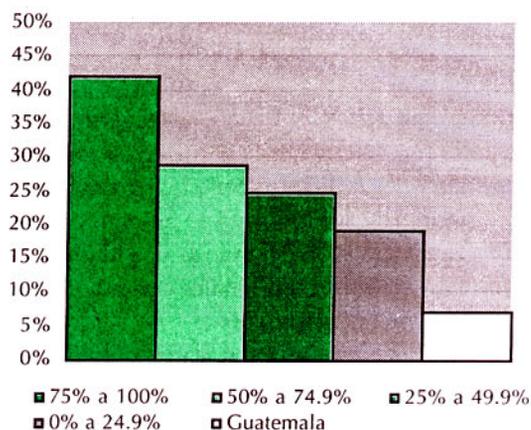
Como sucede en toda sociedad en vías de desarrollo, la población mayoritaria en Guatemala es joven: las personas de menos de 14 años ascienden al 44.1% del total; las de menos de 25 años llegan al 64.7%.¹ De cada diez de éstas, seis viven en el campo, cinco son de origen maya, tres no saben leer ni escribir, la mitad son mujeres, probablemente sólo dos han votado alguna vez, cuatro se encuentran buscando trabajo, y una realiza estudios universitarios que no es seguro pueda culminar exitosamente.

Los niños y jóvenes de hoy pertenecen a una generación de guatemaltecos que han nacido y se han desarrollado en momentos de grandes cambios. Comparten con sus padres una historia reciente de dictaduras, violencia y guerra, de racismo, amenazas ecológicas y agudas desigualdades sociales. Ninguno de estos jóvenes, que los demógrafos sitúan en el período comprendido entre los 14 y los 25 años, había nacido cuando el país se hundió en la trágica experiencia del conflicto armado. En cambio, todos los niños nacieron cuando la transición democrática ya se había iniciado. A continuación se analiza brevemente algunos rasgos centrales que han caracterizado a la niñez y a la juventud en años recientes, incluyendo una consideración de su educación y salud, la violencia y el abuso a que han estado sujetos y los demás problemas que enfrentan.

1. Las exclusiones en la infancia: educación y salud

El hogar promedio guatemalteco está formado por cinco miembros, cifra que aumenta en la zona rural y, aún más, entre la población indígena.² Diversos factores socioeconómicos y culturales presentes en las familias de menor ingreso hacen que la jefatura femenina haya aumentado recientemente³, especialmente en las familias que no son mayas. Entre éstas el número aumentó en los últimos quince años por quedar en condición de viudas como resultado del conflicto.⁴ Este rasgo tiende a aumentar la vulnerabilidad social de las familias por cuanto perciben menos ingresos y es mayor la desocupación.⁵

Gráfica 1
Población juvenil analfabeta por departamento según población indígena (en porcentajes) 1998



Fuente: INE, y estructura del Censo de 1994.

¹ INE y estimaciones con base en proyecciones para 1998.

² INE (1996).

³ Cordero (1998), CEPAL (1998c).

⁴ Reyes (1997), Carrera (1998).

⁵ Funkhouser (1997).

Recuadro 1

Para 1998, la población analfabeta mayor de 15 años estaba estimada en 36%, pero los analfabetos ascendían al 24%. Según proyecciones basadas en los últimos datos censales, para 1998 el 61% de los hombres y el 67% de las mujeres mayores de 7 años tenían un nivel de escolaridad inferior a tres años de primaria, y cerca de un 30% de los hombres y un 40% de las mujeres nunca asistieron a la escuela. En 1998, solo el 40% de los inscritos en el primer año tenían entre 6 y 7 años. Para ese año, estaban inscritos 469,157 en primer año pero sólo 196,414 en el cuarto año. La repitencia expulsa a los niños del sistema.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

En la infancia y la juventud, los niveles educativos se establecen siempre en relación con la edad. Preocupa que la oferta de servicios educacionales cubra adecuadamente las nuevas generaciones, pues es ahí donde se gestan y se localizan las graves carencias del desarrollo humano. Es por ello que en los Acuerdos de Paz se estableció el compromiso de que para el año 2000 todos los niños menores de 12 años completen sus primeros tres años de educación primaria.

Algunos problemas de acceso y permanencia en la niñez se asocian a la entrada tardía al sistema educativo y a las altas tasas de repitencia en los primeros dos años de la primaria, sobre

todo en las áreas de mayoría indígena. La segmentación social educativa es un fenómeno visible en Guatemala. La exclusión de los niños se explica en buena medida por el trabajo infantil que es trabajo familiar. Muchas familias perciben el trabajo infantil como una necesidad frente a las urgencias de la sobrevivencia, pues algún ingreso aportan al hogar. El 2.7% de niños de 7 a 9 años se registra como parte de la PEA, siendo la mayoría hombres que se encuentran en el área rural (un 5.8% de aquel total).⁶ El problema es que el trabajo infantil no sólo niega las oportunidades educativas a los niños de hoy sino que restringe las oportunidades en el adulto del mañana.

Recuadro 2

LA NIÑA INDÍGENA MAYA: TRIPLEMENTE EXCLUIDA

Las niñas indígenas mayas se encuentran triplemente excluidas. En primer lugar, el hecho de que habiten mayoritariamente en las zonas rurales determina que no poseen una infraestructura de servicios básicos adecuada, particularmente en cuanto a salud y educación. En segundo término, por ser indígena se desconoce socialmente el valor de su cultura y la necesidad de preservar su visión del mundo y su idioma. En tercer lugar, por ser mujer se le impide acceder al sistema educativo en iguales condiciones que los varones, y que cuando recibe instrucción, ésta se da por corto tiempo.

Frente a esta situación se creó desde 1991 la Asociación Eduquemos a la Niña. Esta iniciativa contó inicialmente con el apoyo del sector privado (FUNDAZUCAR y FUNRURAL entre otros), y es financiada desde 1995 por el MINEDUC. En 1996 se distribuyeron 5,400 becas a niñas estudiantes, lo cual aumentó a cerca de 30,000 en 1997 y a más de 46,000 en 1998, en 145 municipios del país. Se espera aumentar la cobertura en 10,000 becas más para 1999. De esta forma se pretende contrarrestar el sesgo sociocultural que impide a las niñas permanecer en sus estudios.

Fuente: MINEDUC (1999).

⁶ Elaboración propia con base en INE (1996).

Las exclusiones también aparecen en el área de la salud, donde de nuevo la condición de pobreza afecta a niños y jóvenes. Por ello, los riesgos ambientales y nutricionales son mayores. Los primeros están vinculados tanto a la infraestructura sanitaria (acceso a agua potable y sistemas adecuados de eliminación) como a la existencia de focos infecciosos transmitidos por animales o seres humanos (malaria, dengue, cólera, sarampión, etc.). Los riesgos nutricionales están determinados por la disponibilidad y calidad de los alimentos. Detrás de estos factores de riesgo se encuentran causas estructurales como la extrema pobreza o la falta de servicios básicos de salud.

Sin duda, algo se ha mejorado en los últimos años. La tasa de mortalidad infantil para los diez años anteriores a la Encuesta de Salud Materno Infantil⁷ se estimó en 51 defunciones por mil nacidos vivos en 1995, y ésta se redujo a 44 por mil en 1998. La información básica indica que la mortalidad se debe a neumonías y diarreas, que son enfermedades o riesgos altamente previsible si mejoran las condiciones señaladas de ambiente y nutrición.

También hay cambios en el análisis por región. La Metropolitana no es la que presenta los menores niveles de mortalidad infantil, que corresponde a las regiones Suroriente y Norte. Esta última muestra uno de los mayores descensos comparada con 1995. En general, salvo en la Metropolitana (que tiene un incremento del 7%), en todas las regiones se observa una tendencia al descenso.

Hay diversos factores adicionales que explican las marcadas diferencias en las condiciones de salud que afectan a la niñez. La mitad de los partos fueron atendidos por comadronas tradicionales, en tanto que con médicos, un 37%. Y 13 de cada 1,000 madres no reciben ningún control prenatal. La mortalidad infantil es mayor, (66 x 1000) cuando no hay ninguna atención y baja al 36 cuando ella existe tanto prenatal como du-

rante el parto. La diferencia de sexo es mínima, 50 para los hombres y 48 para las mujeres. En general el médico está presente en el parto cuando se trata del primer hijo (54%), cuando se reside en el área urbana (63%), son del grupo ladino (50%) y la atención médica es cuatro veces más cuando el nivel de escolaridad de la madre llega a la secundaria, que cuando las madres carecen de educación.

En lo laboral, en 1998 aproximadamente 1.167 millones niños y adolescentes participaron, formal, informal o marginalmente, en actividades económicas, obligados por la pobreza. De ese total, aproximadamente el 56% no contaba con salarios, prestaciones sociales o vacaciones. El 46% lo hacía pero en condiciones anormales, pues se ocupaban como trabajadores agrícolas, en maquilas, trabajos clandestinos, servicio doméstico, todo lo cual tenía como rasgo común la insuficiente protección legal.⁸

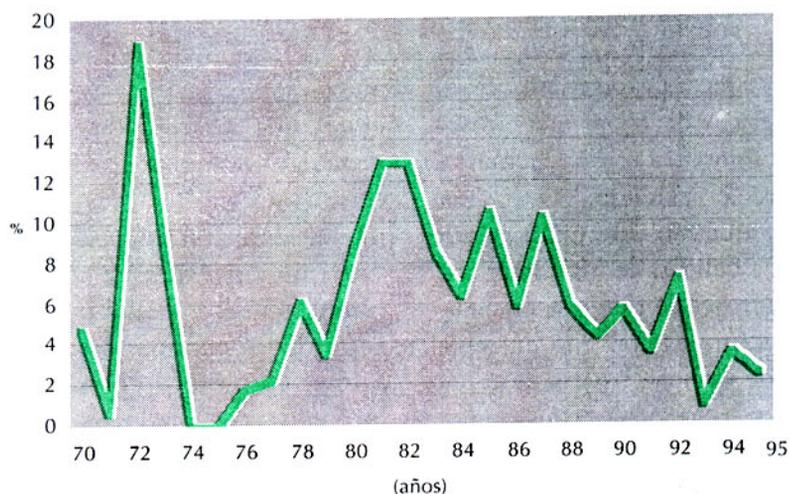
2. El pasado reciente

Los hechos de violencia ocurridos en el país durante más de tres décadas, a partir de 1962, tuvieron un fuerte impacto directo en la vida de la población en general y, como ocurre siempre, en la de niños y jóvenes. Fue en la década de los ochenta donde ello se hizo más cierto, porque la fuerza del conflicto se concentró en algunas zonas muy pobladas causando sufrimiento de múltiples maneras y durante muchos años. Las consecuencias de la violencia en su dimensión psicológica no han sido atendidas entre la infancia y la juventud. Además un alto porcentaje de los combatientes fueron jóvenes. El conflicto armado fue, de hecho, una guerra entre jóvenes, dato difícil de probar estadísticamente, aunque el cuadro siguiente es un ejemplo de la cantidad de menores de 15 años que cayeron por diversos motivos durante períodos distintos del conflicto.

⁷ Los datos que dan a continuación han sido tomados en la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998/99, patrocinada por el INE, el MSPAS, USAID, UNICEF, FNUAP y DHS (1999).

⁸ OPDH (1999), p. 127.

Gráfica 2
Asesinatos y desapariciones entre menores de 15 años
(en porcentajes)
1970-1995



Fuente: P. Bally otros, *Violencia Institucional en Guatemala, 1960 a 1996*, AAAS - CIDH; Washington, 1999.

Según el informe del REMHI⁹, casi la mitad del total de casos de muertos registrados —unos 86,318 casos— dejaron niños huérfanos y más de 20,000 menores de 14 años fueron testigos de torturas, amenazas y otros atentados cometidos contra sus padres, familiares u otras personas. Sirva como ejemplo el hecho que de las 773 personas asesinadas en pueblos del municipio de Ixcán (masacres del período 1981/83), 326 correspondían a niños y jóvenes.¹⁰ La ODHAG, por su parte, ha reportado que en las exhumaciones practicadas entre enero y octubre de 1997, uno de cada tres cuerpos correspondieron a niños y jóvenes.¹¹

Solamente entre la población desplazada de los departamentos de Quiché y Huehuetenango, entre 1979 y 1983, había un 30% de menores de edad. Los padres huyeron de sus hogares y se refugiaron en México o en alguna otra zona rural del país. A partir de 1987-1998, cerca de 25,000 niños y jóvenes menores de edad han sido repatriados. Representan el 62% del total de la población repatriada.

Algunos programas están siendo aplicados para ayudar a esta población a superar los daños emocionales experimentados. Se trata de iniciativas particulares, que organismos internacionales consideran aún insuficientes, para que los niños y jóvenes superen los traumas psicosociales que padecen como víctimas directas de la violencia.¹² Superar tales problemas ayudaría a que vivan una vida con dignidad, que es la meta más importante del desarrollo humano.

3. Abusos contra la niñez

De las diversas modalidades que adopta la violencia contra la niñez a continuación se destacan tres, las cuales son suficientes para ilustrar este grave problema.

a. El maltrato infantil

El maltrato está definido como el daño físico o mental, el abuso sexual, el trato negligente o soez contra un menor, por parte de la persona responsable directa o indirecta del niño,

⁹ ODHAG (1998).

¹⁰ Taylor (1999).

¹¹ ODHAG (1998).

¹² UNICEF (1997).

Cuadro 1
Maltrato infantil registrado entre 1992 y 1995 en la Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil

Maltrato físico 2703 casos registrados.	Abuso sexual 1654 casos registrados.	Abandono/negligencia 1025 casos registrados.
Corresponden a alguna forma de maltrato físico: quemaduras de primero, segundo y tercer grado, fracturas, diversas lesiones, equimosis, contusiones, hemorragias internas, alopecia.	Violación de adolescentes y desfloraciones, enfermedades de transmisión sexual, rasgadura perineal y de vulva, hemorragia vaginal, evidencias de manipulación.	Abandono parcial o total, rechazo de recién nacidos, desnutrición y descuidos físicos. Abandono de niños en hospitales.

Fuente: CONACMI

en circunstancias que indican que la salud o su bienestar sufren serias amenazas o daños.¹³ En Guatemala, el ambiente social y cultural que ha prevalecido en el mundo de los adultos ha propiciado que entre éstos exista la tendencia a aplicar algún tipo de violencia en sus relaciones con los niños. Lo anterior puede asociarse con la pobreza, factores educativos, la desintegración familiar y otras causas de este complejo síndrome.

En la estructura de la OPDH se ha creado la Defensoría de la Niñez y la Juventud, la cual recibe denuncias que traslada a los programas de atención psicológica o educación o las envía a otras instituciones. En su informe anual se refiere a las denuncias que fueron presentadas en el departamento de Guatemala, durante 1998. Éstas ascendieron a 845, de las que un 95% correspondían a maltrato físico agudo y un 10% a abusos sexuales. Indica que hay un

subregistro general de estos casos y se calcula que 7 de cada 10 niños que sufren algún tipo de maltrato, generalmente por parte de sus familiares más cercanos¹⁴, no son denunciados.

La CONACMI reportó que entre 1991 y 1995 hubo 5,384 casos¹⁵. De ese total, 2,703 fueron clasificados como maltrato físico, lo cual incluye quemaduras hasta de tercer grado, fracturas, contusiones y hemorragias internas. Unos 1,654 casos se registraron como abuso sexual, con evidencias de manipulación genital o violación, y otros se registraron como abandono o negligencia (desnutrición o abandono en hospitales, por ejemplo). Para enfrentar estos problemas existe la Comisión Agilizadora de Atención a Denuncias de Maltrato Infantil, conformada por varias instituciones gubernamentales y destinada a coordinar acciones a favor de niños y jóvenes víctimas del abuso.

Cuadro 2
Casos de maltrato infantil
(en número de casos)
1990 - 1995

Forma de maltrato	Registrados en los hospitales San Juan de Dios, Roosevelt e IGSS					Reportados a la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1993	1994	1995*
Físico	35	23	15	87	134	35	100	51	33
Abandono	34	30	19	114	33	19	24	16	0
Abuso sexual	26	5	6	34	35	14	34	12	2
Total	95	58	** 40	235	202	68	158	79	35

*Hasta mayo de 1995.

**Sólo datos del Hospital San Juan de Dios.

Fuente: Registros de los Hospitales San Juan de Dios, Roosevelt e IGSS.

¹³ Merck, citado en Reyes (1997).

¹⁴ OPDH (1999) p.128.

¹⁵ Taylor (1998).

b. La "callejización" de la niñez

La combinación de la extrema pobreza, sobre todo en las ciudades urbanas con el maltrato infantil conduce, en numerosos casos, a que los niños abandonen paulatina o súbitamente la familia. Lo que se llama "callejización" es un proceso de ruptura con el hogar, sustituido éste por la calle, al tiempo que la familia es reemplazada por el grupo de pares, la pandilla. El fenómeno es muy complejo y este informe sólo lo señala por la magnitud en que está ocurriendo y porque "ganar" la calle de esta manera puede ser el inicio o la ratificación de un destino criminal.

Cuadro 3 Información sobre los niños de la calle (en porcentajes) 1996 - 1997	
Causas	
Maltrato Familiar	42
Abandono Familiar	39
Pobreza	25
Desintegración Familiar	19
Maltrato Social	15
Edad	
De 7 a 9 años	8
De 10 a 12 años	28
De 13 a 15 años	40
De 16 a 18 años	24
Grupo Etnico	
No indígena	86
Quiché	6
Cakchiquel	4
Mam	2
Pocomam	2

Fuente: Taylor (1999) con base en CHILDHPE-GTZ (1997)

Estudios recientes mencionan varios factores que inciden en el fenómeno del abandono del seno familiar.¹⁶ Un 42% de los casos investigados fueron atribuidos al maltrato físico o al abandono, seguido por un 20% que pareciera deberse más directamente a la pobreza y la desintegración familiar. En otra investigación sobre el tema, un 28% de

los niños manifestó no haber tenido nunca una familia y un 56%, no haberse podido comunicar con ella nunca.¹⁷ Ganar la calle se convierte, en consecuencia, en una forma de sobrevivencia que incluye nuevos lazos de amistad y solidaridad, fortalecidos por la necesidad de protegerse del medio hostil.

En otro de los pocos estudios disponibles se menciona que la mayor parte de esos niños y niñas abandonan su hogar entre los 9 y los 11 años, pero su permanencia en la calle puede prolongarse hasta la pubertad o la adolescencia. En consecuencia, los niños que optaron por la calle pertenecen a un rango de 7-18 años, con un 36% entre los 7-12 años y un 40% entre los 13-15 años.¹⁸ La mayor parte son ladinos (86%). En el grupo minoritario indígena prevalecen los de origen quiché. El 60% de los niños investigados provienen de los barrios marginales de la ciudad de Guatemala. Un 32% son analfabetos, con claro predominio de los varones.

La relación de estos niños con las instituciones creadas para apoyarlos es muy inestable. Los niños indican que éstas tienen reglamentos muy estrictos, por lo que procuran escaparse. El resultado práctico es que la respuesta asistencial ha enfrentado serias limitaciones para ser efectiva. Varios programas se iniciaron entre 1997 y 1998, tales como el de Hogares Comunitarios de Cuidado Diario, que atiende niños de 0 a 6 años en pobreza extrema. En un número aproximado de 1,530 hogares se atendió a más de 15,000 en 1998. Funcionaron también 36 centros de atención integral (Guarderías Infantiles) en la capital y en cuatro cabeceras departamentales.¹⁹

A partir de 1997 se integró el Foro de los Niños de la Calle encabezado por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, con participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Con el apoyo

¹⁶ PAMI (1998).

¹⁷ Child Hope/GTZ (1997).

¹⁸ Anleu (1996), Child Hope-GTZ (1997).

¹⁹ Comunicación de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (1999).

Recuadro 3

CONSEJOS DE UN NIÑO DE LA CALLE PARA UNA ESTRATEGIA PREVENTIVA

“Yo quiero dar, así, un mensaje ...El mensaje es que las instituciones que trabajen con niños de la calle tengan precaución con mezclar niños de la calle y niños que vienen... están, por decirte, en una etapa de decisión. Están en medio de un barranco que no saben si pasarse del otro lado.”

“Que digamos del otro lado sería la calle, y de este lado su casa, y no saben si pasarse al otro lado o no ...Si están con chavos que son de aquí, van a aprender a ser de la calle; [en cambio] si están de este lado... Este niño va a aprender a ser bueno, pienso; correcto, porque no tuvo ninguna experiencia.”

“Si uno robó y le gustó robar, uno se puede quedar robando. Pero si uno... no conoce siquiera que es el robo, pues mejor si no lo conoce.”

“Si fueras a una colonia ...Por ejemplo, El Mezquital... vas a hacer una encuesta de cuántos niños que quisieran irse de su casa ...la mayoría te dice ¡yo, yo, yo! ¿Por qué? Porque están aburridos de cómo les tratan sus papás, y que ¡hijo de la gran diabla!... Pobres y que les exigen.”

Fuente: PAMI (1997).

de la GTZ (Alemania) y de la UNESCO se realizó por vez primera un censo nacional de la callejización. Pese a las notorias dificultades para identificarlos, se encontró un total de 3,520 niños y niñas en los 15 departamentos donde se trabajó. De ese total 2,474 fueron atendidos, especialmente por ONGs. En el departamento de Guatemala se localizaron 1,871 niños, de los cuales 622 eran mujeres y un 86.2% (niños y niñas) fueron objeto de atención y cuidado.²⁰

c. Las adopciones

Como en cualquier sociedad, en Guatemala existen intereses y normas relativas a la adopción de niños, huérfanos o no. Se trata de una práctica normal, que requiere el cumplimiento de estrictas formalidades por parte de las partes interesadas y de una adecuada supervisión del Estado. Tradicionalmente ha existido un proceso legítimo de adopción internacional, también sancionado como tal por tratados de derechos humanos. Hay instituciones responsables que se ocupan de supervisar y asegurar el respeto del niño adoptado.

Cuadro 4
Adopciones por juzgados de familia
(en número)
enero a noviembre 1997

Tipo de adopción	Hombres	Mujeres	Total
Adopciones internacionales	597	728	1325
Adopciones nacionales	17	32	49
Total	614	760	1374

Fuente: Taylor (1999) con base en ODHAG (1998b).

Sin embargo, desde hace cierto tiempo pareciera venir en aumento las prácticas de la adopción, hasta convertirse en un negocio que no respeta las normas establecidas, ni desde el lado de la oferta, que incluye a los padres de los niños, ni desde el lado de demanda, donde aparecen los futuros padres, los verdaderos interesados en adoptarlos. A menudo predominan mecanismos anómalos, que implican el trasiego de elevadas sumas de dinero, que convierten al niño en una mercancía.²¹

La prensa del país ha informado acerca de la existencia, incluso, de un comercio ilegal

²⁰ Información tomada de UNESCO (1999), p. 13-15, cuadro 1.

²¹ La información sobre adopciones aparece en los Archivos Legales de “Casa Alianza”.

de niños, noticia que el ambiente informal ha magnificado hasta llegar a hablarse de compraventa de órganos vitales. Sin embargo, una investigación sobre el tema llegó a la conclusión de que la extracción de órganos humanos y su traslado al exterior requiere de una tecnología que por ahora no existe en ningún hospital nacional y de que el personal médico especializado, con capacidad de realizar tales intervenciones quirúrgicas, está libre de toda sospecha de participar en tales actividades ilícitas.

Existen denuncias de prácticas como el alquiler de vientres y la compraventa forzada de infantes.²² Sin embargo, en Guatemala no se ha llevado a cabo una investigación que permita distinguir claramente entre el tráfico internacional ilícito de niños y las adopciones legítimas. Según datos de la Procuraduría General de la Nación²³, correspondientes a 1998, en el país se habían autorizado, hasta septiembre de ese año, un poco más de mil adopciones. Los principales destinos de esas adopciones fueron Estados Unidos (62%) y Francia (12%), seguidos por España y Canadá (con cerca del 5% cada uno).

Cuadro 5
Adopciones por país de destino
(en número y porcentaje)
al 30 de septiembre de 1998

País de destino	Cantidad	%
Estados Unidos	654	64
Francia	121	12
España	52	5
Canadá	49	5
Israel	28	3
Italia	26	3
Reino Unido	23	2
Irlanda	16	2
Holanda	15	1
Otros	45	4
TOTAL	1029	100

Fuente: Taylor (1999) con base en datos proporcionados por la Sección de Menores de la Procuraduría General de la Nación.

4. El Código de la niñez y la juventud

El Artículo 47 de la Constitución Política establece que el Estado garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia, base de la sociedad. Esta protección señala responsabilidades específicas en favor de la niñez y la juventud, que tienen derecho a la inviolabilidad física, síquica y moral, y a que se les proteja en un marco democrático y de respeto a los derechos humanos.

En concordancia con lo anterior, el Estado guatemalteco firmó la *Convención de los Derechos de la Niñez*, en 1990 y se comprometió a tomar todas las medidas administrativas, jurídicas y técnicas para dar una mejor atención a este sector de la población. Este compromiso se concretó en la preparación de un proyecto del *Código de la Niñez y la Juventud*, que fue finalmente aprobado por el Congreso de la República el 11 de septiembre de 1996 (Decreto 78-96) y publicado en el Diario Oficial el 27 de ese mismo mes y año. Su entrada en vigencia se ha pospuesto en dos oportunidades, la última en el segundo semestre de 1998. Ha pasado para su revisión a una Comisión ad hoc, que ha iniciado nuevas consultas para su modificación. Una vez revisado se espera su aprobación y puesta en vigencia en un futuro inmediato.

El Código contiene una legislación novedosa en relación a la condición infantil y juvenil, desarrolla los derechos inherentes a la misma, y corresponde algunos aspectos que contradicen las ideas patriarcales sobre la familia y el hogar. El Código suscitó un debate sobre todo de carácter extraparlamentario hasta convertirse en una confrontación entre abogados, políticos y técnicos en los aspectos sociales del desarrollo.

De los diversos puntos abordados, es necesario recordar dos. En primer lugar, hubo un debate sobre la autoridad de los padres y las libertades consagradas en el Código para los

²² Procuraduría General de la Nación y Casa Alianza, Documento interno (1997).

²³ Taylor (1999).

menores de edad. La normativa prevé la posibilidad de denuncias de los niños contra aquellos padres que, como lo prueba la realidad cotidiana, son transgresores permanentes y ejecutores visibles e inmediatos de abusos contra ellos. En segundo término, se discutió hasta dónde llegaban las posibilidades de que interviniera el Estado en asuntos supuestamente pertenecientes al fuero familiar, debido a que se argumentó que hay aspectos de la vida privada que se vuelven, de hecho, públicos: por ejemplo, un marido no puede apalearse impunemente a su mujer ni violar a sus hijos. Todo esto indica que una nueva legalidad pareciera querer abrirse paso, tal como acontece en otros países.

La declaración de derechos contenida en el Código fue interpretada por sus adversarios como una limitación a la autoridad parental, una amenaza a la naturaleza de la familia, y una intervención inaceptable del Estado frente al poder disciplinario e indiscutido del patriarca. Frente a la arbitrariedad que se despliega todavía en numerosos hogares, el Código autorizaba a los menores de edad a denunciar a los adultos si se consideraban objeto de abusos y violaciones de sus derechos por parte de éstos.

Los partidarios del Código afirmaron que no sólo no atentaba contra la familia sino que diversos artículos la reconocían como la célula básica de la sociedad, cuyos derechos había que defender y desarrollar. También arguyeron que

la ley en ninguna forma promovía la intervención del Estado en el ámbito familiar, salvo en aquellos casos en que los derechos de los niños eran claramente violados, y que no existía un poder absoluto de los padres sobre sus hijos.

5. Los problemas de la juventud

a. Los rasgos estructurales de las juventudes

En Guatemala, se define como joven el que está comprendido entre los 15 y los 24 años de edad. Es ésta una categoría estadística rígida pero inevitable²⁴ y cuyas características sociales y pautas de comportamiento la ubican como parte de un grupo social específico.

La juventud no es un bloque homogéneo, pues en su interior existen diferencias de estratos sociales, de necesidades, de intereses y oportunidades que ofrece la sociedad, así como diversas formas de percibirla. A los 20 años una joven del medio rural probablemente tenga más de dos hijos y arduas responsabilidades en el hogar. A esa edad, una joven de clase media en la ciudad de Guatemala puede estar ingresando a la universidad, tal vez vive un noviazgo sin compromisos de casamiento, y asiste a fiestas, practica un deporte o encuentra otras formas de invertir su tiempo libre. La variedad de experiencias vivenciales entre la juventud es muy grande.

Cuadro 6
Estimaciones de población juvenil alfabeta/ocupada por departamento según población indígena
(en número de personas)

Departamentos	Juvenil total	Total	1998		Total	Analfabeta	
			Ocupada	Desocupada		Ocupada	Desocupada
Deptos 75%-100% indígena	485,614	283,822	136,621	147,201	201,792	75,272	126,519
Deptos 50%-74.9% indígena	425,186	302,003	134,937	167,066	123,183	41,582	81,601
Deptos 25%-49.9% indígena	439,398	32,779	146,465	181,326	111,608	43,771	67,837
Deptos 0%-24.9% indígena*	365,871	296,781	125,741	171,041	6,909	3,003	3,906
Guatemala	510,759	475,187	231,564	243,623	35,572	16,663	18,909
Total	2,226,828	1,685,584	775,328	910,257	541,244	207,318	333,926

Fuente: Cálculos propios con estimaciones de población para 1998 de INE-CELADE y estructura del Censo 94.

²⁴ En un esfuerzo por homologar criterios, en 1985, durante el Año Internacional de la Juventud, Naciones Unidas emitió una propuesta de que la juventud se definiera como una etapa entre los 15 y los 25 años. De igual manera, la Organización Iberoamericana de la Juventud considera como jóvenes a quienes se encuentran comprendidos entre los 15 y 30 años, citado por Zumbado, (s.f.), p. 3.

La búsqueda de oportunidades en la educación, el empleo y la participación en el mundo adulto es el gran reto que todos los jóvenes tienen y que aparece particularmente difícil para los jóvenes guatemaltecos. Se estima que ellos constituían aproximadamente el 20% de la población nacional (algo más de 2.2 millones), con un ligero predominio estadístico de las mujeres. De acuerdo a los cuadros 6, 7 y 8 y la utilización de algunas variables estructurales, se pueden inferir algunos rasgos básicos de la juventud guatemalteca.

Se estima que en 1998, entre los jóvenes el analfabetismo era menor (24.3%) que entre el total de la población (31.7%). Cuando se analiza el número de analfabetos por departamentos de mayoría a minoría de población indígena, el porcentaje va cayendo desde un 42%, a 29%, 25.4%, 19% hasta llegar al 6.9% en la ciudad de Guatemala. El 64% de toda la población joven estaba en el medio rural, cifra que aumenta al 78% en departamentos con predominio indígena y baja hasta el 29% en el departamento

de Guatemala. Un total nacional del 44% de jóvenes estaba ocupado, pero esta cifra no se altera sustancialmente cuando se le distingue entre población indígena y no indígena. Resultados distintos se obtienen al analizarlos a la luz de su condición de alfabetos: un total de 46% de jóvenes que saben leer y escribir tenían empleo, en tanto que ese porcentaje baja al 38% entre los analfabetos.

Existen algunas diferencias cuando esta información se analiza a la luz de las diferencias de género. Aunque no es muy grande, se estima que para 1998 en el total nacional, las mujeres alfabetas jóvenes alcanzaban el 48%, en tanto que los hombres jóvenes subían unos cuantos puntos para llegar al 52%. Más importantes son las diferencias cuando se examinan por la variable ocupación. Del total de jóvenes que en 1998 leían/escribían y que trabajaban, sólo un 22% eran mujeres frente a un 78% de hombres. Las diferencias de género son aún mayores cuando se analiza la ocupación/desocupación cuando se trata de población analfabeta.

Cuadro 7
Estimaciones de población juvenil urbana alfabeta/ocupada por departamento según población indígena
(en número de personas)

Departamentos	1998				1998		
	Juvenil urbana	Total	Alfabeta Ocupada	Desocupada	Total	Analfabeta Ocupada	Desocupada
Deptos 75%-100% Indígena	105,900	84,743	33,789	50,955	21,157	8,245	12,913
Deptos 50%-74.9% Indígena	115,724	100,695	3,783	62,865	15,029	5,295	9,734
Deptos 25%-49.9% Indígena	121,433	10,905	42,556	66,493	12,383	4,672	7,711
Deptos 0%-24.9% Indígena*	101,268	92,113	35,334	56,779	9,155	3,904	5,251
Guatemala	364,808	349,915	167,192	182,723	14,893	7,879	7,014
TOTAL	809,134	736,517	316,701	419,816	72,617	29,995	42,622

Fuente: Cálculos propios con estimaciones de población para 1998 de INE-CELADE y estructura del censo 94.

Cuadro 8
Estimaciones de población juvenil rural alfabeta/ocupada por departamento según población indígena
(en número de personas)

Departamentos	1998				1998		
	Juvenil rural	Total	Alfabeta Ocupada	Desocupada	Total	Analfabeta Ocupada	Desocupada
Deptos 75%-100% indígena	379,714	199,079	102,832	96,247	180,535	67,028	113,607
Deptos 50%-74.9% indígena	309,462	201,307	97,107	104,201	108,154	36,287	71,867
Deptos 25%-49.9% indígena	317,965	218,740	103,908	114,832	99,225	39,099	60,125
Deptos 0%-24.9% indígena*	264,603	204,668	90,407	114,261	59,935	26,126	33,809
Guatemala	145,951	125,272	64,373	60,900	20,578	8,784	11,895
Total	1,417,695	949,066	458,627	490,441	468,427	177,324	291,303

Fuente: Cálculos propios con estimaciones de población para 1998 de INE-CELADE y estructura del Censo 94.

Datos que no son diferentes se obtienen cuando la variable “ocupación” se analiza entre jóvenes urbanos o rurales, alfabetos o no, lo que permite plantear al menos dos conclusiones. La primera es que la desocupación tiende a golpear por igual a todos los sectores juveniles y la segunda es que, tomando en cuenta los contrastes del desarrollo humano en el país, es probable que el desocupado urbano y alfabeto esté estudiando, lo cual no podría ocurrir entre jóvenes rurales.

En el área de educación se hacen palpables los enormes retrasos de la sociedad guatemalteca con respecto a su población joven. En 1998 un 44.5% de los muchachos y muchachas no contaban con ningún estudio o declaraban no haber recibido más de tres años de primaria. Si a éstos se suman quienes continuaban la educación primaria, se ve que el 72.5% del grupo de 15/19 años nunca había cursado estudios secundarios. Con apenas el 27.5% de los jóvenes en el nivel secundario, el país exhibía uno de sus mayores rezagos: la incapacidad para equipar con los conocimientos mínimos a la mayoría de su población, que justamente es la que representa el futuro de la nación.

El uso de modalidades alternativas podría ayudar a incrementar la cobertura. Por ejemplo, el Programa de Telesecundaria ha contribuido a ampliar el acceso de jóvenes, especialmente en el área rural, al ciclo básico del nivel medio. En 1998 se inició con el funcionamiento de 120 centros ubicados en 21 departamentos del país.

Sin embargo, los sesgos de género, ruralidad y condición maya acentúan los déficits educacionales. Así, en el grupo de 15/19 años, se estima que para 1998 un 27% de las mujeres no poseía ninguna educación (en contraste con el 18% de los hombres), porcentaje que se eleva al 37% en el área rural. El porcentaje de mujeres entre 20/24 años que no poseía ninguna educación formal era del 32%. Ascendía a un 44% entre las mujeres del campo.

En cuanto a la PEA juvenil, representa un 29% del total nacional. Un examen más detallado indica que de los aproximadamente 350,000 que formaban la PEA juvenil en 1998, un 70% se encontraba en las zonas rurales, con claro predominio de actividades agrícolas. Esta caracterización estructural se completa con la diferencia de género, pues un 63% eran varones frente a un 37% de mujeres. Corroborando lo que se dijo en el inicio de esta sección, la PEA juvenil de 20/24 años representaba, como grupo generacional, casi el 53% de quienes ya estaban trabajando. Un 87% de ellos eran varones.

6. Algunos problemas de la juventud guatemalteca

Tal como se deduce de la caracterización presentada en el inicio de esta sección, la juventud presenta distintos problemas inherentes a su extensa heterogeneidad. Para los jóvenes de bajos ingresos, el mayor problema es el trabajo. Para los que pertenecen a un escalón superior de la estratificación social, el problema es la educación. Es diferente, a su vez, la manera cómo se define socialmente el tiempo libre, ese momento en el que el joven adquiere su verdadero perfil.

Según algunos autores²⁵, la manera como se ocupa el tiempo libre define la condición juvenil, ya que allí operan y se realiza a través de mecanismos de autoidentificación grupal. El tiempo libre es un momento de elección, de libertad. Es la selección de ir al cine, al teatro, a una fiesta de fin de semana o de dedicación intensa al deporte, a una actividad religiosa o cultural o a la vida política, todo ello según preferencias personales culturalmente acotadas.

Para todos es común el tema del despertar del amor y el sexo. Una de las decisiones más importantes que se toman en la juventud es la de hacer una pareja, tener un hogar, procrear hijos. Algunos autores estiman que la decisión de convivir con una pareja

²⁵ Cardona (1996); FLACSO (1988).

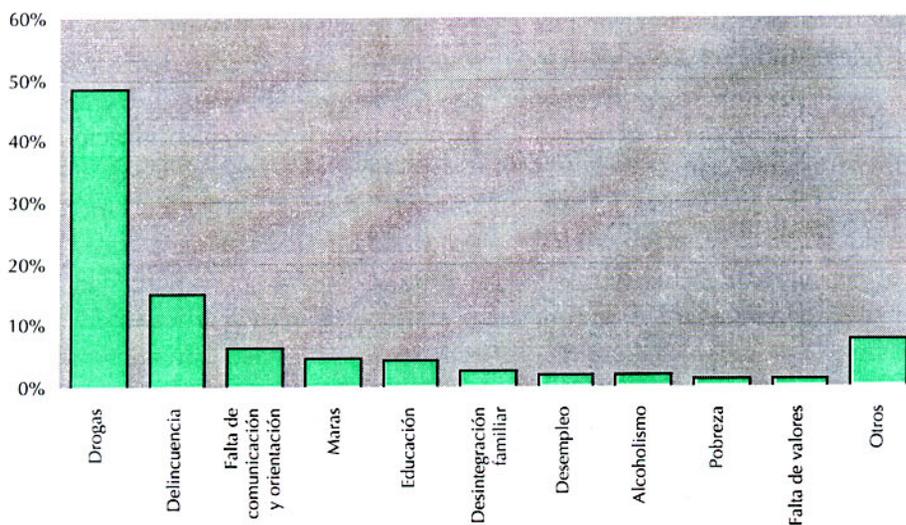
representa el punto de ruptura entre ser joven y volverse adulto.²⁶ En Guatemala, el promedio de edad en la que los jóvenes toman esa decisión tan trascendental se encuentra entre los 19 y 24 años.²⁷ Esto varía en el medio rural, donde la definición del papel que juega el género empuja a la joven a vivir más pronto en pareja y, especialmente, a ser madres.

Es importante referirse al fenómeno de la violencia social de las pandillas juveniles, llamadas popularmente “maras”.²⁸ Se trata de un fenómeno que tiende a generalizarse y no obstante ello está poco estudiado, a pesar de que sus diversas facetas reflejan la difícil realidad de la sociedad guatemalteca. Por otra parte, la pandilla juvenil es la manifestación de un fracaso social. Un estudio pionero identificó claramente la “callejización” de la niñez como una de las causas de la derivación en una pandilla barrial.²⁹ Ambos fenómenos, independientemente que puedan actuar como causas y efectos, están asociados a la pobreza, a los problemas de la socialización juvenil en hogares incompletos o en estado de desorgani-

zación; al efecto de demostración de lo que ocurre en otros países. La constitución de una pandilla responde a la necesidad del joven, hombre o mujer de integrarse a algún grupo íntimo, en busca de una cierta modalidad de arreglo extrafamiliar, de contar con un espacio sustitutivo que los defienda del mundo exterior y en el que obtengan solidaridad. Es también la respuesta de un sector social a las ofertas de una sociedad muy segmentada.

Su actividad ilegal varía y puede expresarse de manera muy violenta cuando se trata de enfrentamientos entre bandas rivales. Las “maras” guatemaltecas han llegado a patrocinar actos inéditos de vandalismo, a ejecutar asaltos a cines, transporte urbano y otros sitios de concentración pública. El fenómeno delincriminal es contagioso y probablemente ello explica que hayan aparecido “maras” en sitios próximos a la capital, como en Villanueva, Amatitlán e incluso, en lugares como en Soloma³⁰, Quetzaltenango, Escuintla y otros sitios. De todas maneras, lo que sí debe destacarse es que son un fenómeno urbano.

Gráfica 3
Principales problemas de la juventud
(en porcentajes)
agosto-septiembre 1997



Fuente: FLACSO (1998).

²⁶ Durston (1996).

²⁷ Según los datos de INE, Censo de 1994.

²⁸ El epíteto de “maras” es una contracción de ‘marabunta’, en alusión a la manera como se organizan y atacan el tipo de hormigas que describe con rasgos catastróficos una conocida película brasileña de ese nombre. D. Levenson también da esta explicación.

²⁹ Levenson (1996).

³⁰ Arriola (1997).

En el último tiempo han surgido algunas pandillas vinculadas a sus similares en Estados Unidos y particularmente a las maras de El Salvador.

Finalmente, es necesario indicar que estas manifestaciones de violencia urbana se hallan vinculadas al consumo de drogas, en las cuales debe distinguirse entre las ilegales y las autorizadas por el Estado, como el alcohol, el tabaco y los tranquilizantes. De hecho, es la población joven, en todas partes, la que es más atraída o está más expuesta a los efectos de estos riesgos.

Hay muy pocos estudios sobre este tema. Una encuesta reciente³¹, realizada con una muestra de 7,037 jóvenes estudiantes con edades entre los 12 y los 18 años, ha revelado que un 37% de los muchachos habían tomado (alguna vez) alcohol, un 21% fumado tabaco y un 4% algún tranquilizante. La edad promedio en la cual se efectúa el primer consumo de esas tres drogas es a los 13 años y la edad mediana, de 14. A la pregunta sobre el consumo en el último mes, un 20% de los jóvenes reconocieron haber usado tabaco, un

17%, alcohol, y un 15%, algún estimulante. Los resultados son alarmantes porque, además, un 11% consumió cocaína o marihuana y un 10% algún inhalante. Las diferencias de género adquieren relevancia en cuanto a las drogas ilegales, más practicadas por los varones, pero es escasa la variación en el uso de tranquilizantes.

A pesar de la preocupación social que las drogas generan, no existe todavía un programa permanente, de alcance nacional, que dé respuesta a este problema, de creciente magnitud. Las drogas son una manifestación de un problema que se generaliza. El cuadro siguiente demuestra que el primer problema que este grupo de encuestados jóvenes percibe es el tema de las drogas, seguido por el de la delincuencia.

Finalmente, es importante hacer alguna referencia a cómo percibe y reacciona la juventud frente a algunos problemas sociales y políticos del mundo adulto en el que crece y al cual aspira a incorporarse. Una reciente encuesta³² revela la existencia de un alto grado de despolitización de la juventud, a tono con

Cuadro 9
Conocimiento y opinión de la juventud sobre organizaciones de servicio a la sociedad civil
(en porcentaje)
agosto-septiembre 1997

Entidad	¿La conoce? ¿Su opinión?	
	Sí	Positiva
Procuraduría Derechos Humanos	86.45	82.49
Oficina Derechos Humanos del Arzobispado	37.85	83.68
Alianza contra la Impunidad	27.09	84.56
Grupo de Apoyo Mutuo	34.86	81.14
CONAVIGUA	39.64	85.43
Guardianes del Vecindario	46.61	82.91
Asociación de Estudiantes Universitarios	58.96	78.04
Agrupación juvenil	42.63	85.98
Organizaciones mayas	44.82	86.67

Fuente: FLACSO (1998).

³¹ Investigación patrocinada por la Vicepresidencia de la República a través de SECCATID y con la colaboración del Departamento de Salud e Higiene Mental, de la Johns Hopkins University, entre estudiantes del Ciclo Básico y Diversificado, del sector público, en 20 departamentos, publicado como SECCATID (1998).

³² La encuesta fue hecha entre agosto y septiembre de 1997, con una muestra de 600 jóvenes estudiantes del ciclo diversificado de la educación media, en 40 escuelas oficiales y privadas, con un número igual de hombres y mujeres y un promedio de 17 años en los departamentos de Guatemala, Alta y Baja Verapaz, Chiquimula, Jalapa, Quezaltenango, Huehuetenango, Retalhuleu y Escuintla. Un 18% se definió maya. Cf. Cazali et al. (1998).

un estado de ánimo similar en muchas partes del mundo, que contrasta con la conducta de generaciones anteriores. No obstante, el 79% de los jóvenes piensa votar en las próximas elecciones. Un 67% aseguró no tener alguna información sobre los Acuerdos de Paz, pero sí sobre algunas de las instituciones de la sociedad guatemalteca. Conocen la labor de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, la existencia de la Asociación de Estudiantes

Universitarios, de las organizaciones mayas y otras, a las que valoran de manera muy parecida.

Con respecto a su propio futuro, un 64% estima que esta sociedad no respeta sus derechos; sólo la mitad opina favorablemente de la vida democrática. El futuro lo fincan en las oportunidades educativas, por lo que afirman que siendo ellos el futuro de Guatemala, solo su esfuerzo personal puede asegurar que ese futuro se alcance efectivamente.

Cuadro 10
Opinión de la juventud sobre entidades de la sociedad guatemalteca
(en porcentajes)
agosto-septiembre 1997

Entidad	De excelente a buena	De regular a mala	Pésima	No opina
Alcaldía	26.89	59.96	2.39	10.75
CACIF	13.14	36.26	5.38	45.22
Cofradía	23.3	24.7	1	50.99
Escuela/colegio	65.54	20.52	0.6	13.35
Ejército	21.12	51.79	6.57	20.52
Gobierno	22.71	52.39	9.56	15.34
Iglesia católica	60.56	20.51	1.79	17.13
Iglesia no católica	36.26	30.88	2.39	30.48
ONGs	24.11	33.47	1.79	40.64
Partidos políticos	8.37	58.37	11.16	22.11
Sindicatos	19.72	46.01	5.18	29.08
URNG	22.11	43.22	7.77	26.9
USAC	68.13	18.92	1	11.95
Universidades privadas	56.17	20.91	0.6	22.31

Fuente: FLACSO (1998).