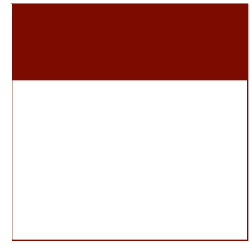


CAPÍTULO VI



RESPUESTAS SOCIALES ANTE LA EXCLUSIÓN

RESPUESTAS SOCIALES ANTE LA EXCLUSIÓN

A. ESTRATEGIAS DE SUBSISTENCIA DE LA POBLACIÓN EXCLUIDA

Este capítulo introduce al conocimiento de las múltiples estrategias para subsistir que son utilizadas por la población guatemalteca. Sin duda alguna, la primera ha sido aquella orientada a conservar la vida misma. Esto sucedió cuando un sector considerable de la población, sobre todo rural e indígena, tuvo que recurrir, en los primeros años de la década de 1980, a dejar sus sitios de vida y trabajo en la búsqueda de seguridad: la emigración y la búsqueda de refugio en el interior del país (desplazados internos) o en el exterior (refugiados y emigrantes). Con la firma de la Paz, cesaron formalmente las causas de estos movimientos, pero sus secuelas sociales, económicas y culturales siguen afectando a grupos importantes de la población. Actualmente, la mayoría de quienes volvieron a sus lugares de origen se hallan empeñados, junto con el resto de la población, en una lucha cotidiana por la subsistencia. Muchos, incluso, acosados ahora por motivos socioeconómicos, se han visto obligados a emigrar de nuevo.

Para lograr subsistir la población emplea una diversidad de estrategias: en el área rural, la migración temporal para trabajar en la agricultura de exportación¹ y

la diversificación de la ocupación en la producción agrícola y no agrícola, que complementan la producción para el autoconsumo. Existe también, aunque menos marcado, un patrón de migración hacia las zonas urbanas. En éstas se han identificado tres principales estrategias de obtención de ingresos: el trabajo agrícola, el empleo doméstico y el comercio informal en la calle. Pero por las limitadas expectativas que generan estas actividades, en la última década la emigración hacia los Estados Unidos ha cobrado una importancia creciente como recurso de subsistencia.

Se han identificado, además, algunas estrategias disfuncionales, orientadas tanto a la obtención de ingresos como a la satisfacción de necesidades de seguridad, de pertenencia y estima. Y si bien tanto hombres como mujeres están inmersos en la lucha por la obtención de ingresos, las mujeres desarrollan además las iniciativas para la utilización eficiente de esos ingresos para adquirir alimentos, agua, combustible, vestido, etc. y cumplir tareas que implican largas jornadas de trabajo muy a menudo no reconocido ni por el núcleo doméstico ni por la sociedad.

Aparte de evaluar las estrategias de subsistencia de la población excluida, el presente capítulo también analiza las res-

¹ En la actualidad, a la migración temporal a la costa sur, se suma la migración hacia zonas de expansión de la frontera agrícola, ante todo en el norte del país, con el afán de tener acceso a la tierra como medio de subsistencia.

puestas del resto de la sociedad, incluyendo las respuestas comunitarias y de organizaciones sociales. Asimismo, son objeto de atención las respuestas del sector privado y específicamente de las fundaciones creadas por diversas empresas para canalizar recursos a la atención de sectores excluido. La respuesta del Estado frente a los excluidos es evaluada únicamente desde la perspectiva de la política fiscal, tomando en cuenta que constituye el determinante principal de la capacidad del Estado de actuar en este campo.

1. Estrategias para obtener ingresos en el área rural

- a. La migración de “temporeros” o “jornaleros”

El desplazamiento estacional de un considerable número de personas hacia

fincas de cultivos de exportación constituye un rasgo del “dualismo funcional” que, como modelo económico, surgió a finales del siglo XIX. Opera como un mecanismo que permite al campesino minifundista o sin tierra sobrevivir sin abandonar definitivamente su lugar de origen. La emigración temporal de trabajadores agrícolas se realiza hacia dos ámbitos: el nacional, que es el más importante, y el internacional, hacia el sur de México.

En 1992, se calculó que hubo cerca de 800.000 trabajadores, de los cuales 100.000 (12.5%) se clasificaron como permanentes y 700.000 (87.5%) como temporales o migratorios, representando estos cerca de 36 % de la población campesina total del país. Con base en cifras parciales de 1999 se estima que en ese año había 250.000 trabajadores agrícolas migrantes en siete departamentos.² Según estudios disponibles, el 98%

Cuadro 6.1

Distribución de los trabajadores migrantes temporales según departamento de origen 1995

Departamento de origen	% de migrantes
Quiché	69.6
Baja Verapaz	9.7
Chimaltenango	3.0
Sacatepéquez	2.5
Suchitepéquez	2.5
Totonicapán	1.7
San Marcos	1.7
Huehuetenango	1.3
Quetzaltenango	1.3
9 diferentes departamentos más	4.0
No reportado	2.7

Fuente: MSPAS, IGSS, OPS/OMS (1998).

² Registros procedentes del IGSS/MSPAS (1999).

de los trabajadores agrícolas migrantes eran indígenas.³ Encuestas realizadas en las comunidades de origen de los migrantes temporales indican que el 59% son hombres y el 41% mujeres. En comparación, los datos obtenidos en las fincas de destino en el departamento de Escuintla indican un predominio de los hombres, con un promedio de 98% entre los diferentes cultivos. No existen datos sobre participación infantil, ante todo, de menores de 15 años, en la región de Escuintla.⁴ El cuadro 6.1 muestra la procedencia de los trabajadores migrantes estudiados, en orden de importancia.

Destaca claramente el departamento del Quiché como origen del 70% de los trabajadores agrícolas emigrantes, pero llama la atención que 18 departamentos de los 22 que conforman el país contribuyen con emigrantes temporales. Es decir, la migración estacional hacia las fincas de la costa sur (en este caso Escuintla), constituye todavía una estrategia de subsistencia, en diferente medida en cada uno de ellos, en todos los departamentos con presencia de un campesinado indígena pobre. Así, por ejemplo, a pesar de su alto porcentaje de población indígena, el departamento de Totonicapán muestra una muy baja cuota de emigrantes agrícolas temporales, y Sololá ni aparece en el listado. Ello puede obedecer a la existencia de opciones de diversificación productiva que se han desarrollado en estos departamentos.

La época de migración y permanencia de los trabajadores en las fincas es variable y depende, entre otros factores,

del tipo del cultivo y de la rotación que realizan en las diferentes fincas. El 92% de la población entrevistada en las comunidades de origen consideró que su estancia en las fincas puede ser hasta de siete meses y que corresponde al cultivo de la caña de azúcar el período más prolongado. En el caso del café, el 95% lo hace durante un máximo de seis meses.⁵ En la caña de azúcar la época del año con demanda de mano de obra temporal esta bien establecida, pues la zafra es generalmente de noviembre hasta abril o mayo.⁶ Una corriente específica de trabajadores agrícolas temporales es aquella que se dirige hacia el sur de México y, específicamente, a la región del Soconusco, en Chiapas, sobre todo a las plantaciones de café y, en menor medida, a las de caña de azúcar y plátano. Recientemente también trabajan en cultivos de cacao, melón, papaya y otros.

Las generalmente prolongadas ausencias de los emigrantes temporales conllevan múltiples implicaciones, tales como desintegración familiar, si no los acompaña la familia y sobrecarga de trabajo y responsabilidades para las mujeres. El 71% de los emigrantes son casados, unidos o viudos, lo que implica que tienen responsabilidades familiares. De los familiares que permanecen en las comunidades de origen, el 74% lo hace para cuidar el patrimonio familiar, el 11% porque trabaja y el 15% restante por otras causas. La emigración también trae consecuencias negativas para los niños, jóvenes y adultos en cuanto a la educación. La mayoría (74%) de las personas que iniciaron su alfabetización, la sus-

3 MSPAS, IGSS, OPS/OMS (1998).

4 Sin embargo, en un reciente reportaje publicado por el «Pool de Nuevas Agencias de América Latina» - POONAL, edición alemana N° 421, del 25 de febrero de 2000, escrito por Andreas Boueke y titulado «Sobre la espalda de los niños - Trabajo infantil en las fincas de caña de azúcar en la costa sur de Guatemala», se demuestra con nombres e historias personales la participación infantil en las duras tareas de la zafra.

5 MSPAS/IGSS;OPS/OMS (1998).

6 Según información de Elizabeth Oglesby, aproximadamente el 20% de los trabajadores en los 16 ingenios de la costa sur permanecen allí hasta unos dos meses más después de la zafra.

pendieron para viajar a la costa sur. El 87% de los animadores educativos no tenían posibilidad de acompañarlos para darle continuidad al aprendizaje. Además, frecuentemente al regresar, por haber perdido el interés y tener que satisfacer las necesidades económicas apremiantes, los emigrantes adoptan una actitud negativa hacia la educación que deben recibir.

b. Diversificación de la producción agrícola y no agrícola

Las personas en situación de pobreza extrema combinan el trabajo agrícola temporal y el cultivo de sus parcelas con otras estrategias que, desde su propia localidad, les permitan obtener ingresos. Una de ellas es diversificar la producción agrícola tradicional de sus parcelas; la otra, incursionar en ámbitos productivos no agrícolas, tales como el comercio y la producción artesanal. Se estima que para la segunda mitad de la década de los noventa cerca de 30.000 pequeños productores, que representan el 4% de todos los productores del país, se habían incorporado, de manera intensa y permanente, al cultivo de frutas y hortalizas. Actualmente, importantes grupos de minifundistas se preocupan por diversificar su producción. Por ejemplo, se ha creado una caficultura con una gran participación de pequeños productores, incluyendo mujeres.⁷

Los datos señalan que además de la actividad tradicional de cultivo de cereales, el 29% de los trabajadores familiares no remunerados que en el área rural se encuentran en situación de pobreza extrema, se dedican al cultivo de frutas, nueces, especies, hortalizas y plantas

para viveros, silvicultura y, en menor grado, la crianza de ganado bovino. También se da la diversificación de la producción artesanal y microindustrial rural. La población en situación de pobreza extrema está involucrada en la fabricación de prendas de vestir (realizada en un 76% por trabajadores por cuenta propia, o familiares no remunerados) y en la prestación de servicios domésticos, con el fin de subsanar, en alguna medida, la disminución de ingresos entre temporadas migratorias o cosechas.⁸

Al desglosar las ocupaciones rurales por sexo se hace más evidente la diferente contribución de hombres y mujeres a los ingresos familiares. El 78% de hombres indígenas se dedican a la agricultura de subsistencia, y de estos, el 26% a otros cultivos (frutas, especies, nueces y silvicultura). Un 40% de las mujeres se dedica a la agricultura, donde la mitad lo hace en cultivos no tradicionales. El 7.1% de mujeres indígenas se dedica, además, a actividades pecuarias. Por otra parte, trabajo de textiles y fabricación de prendas de vestir” constituye un importante rubro de ocupación para las mujeres indígenas (22%). Entre las no indígenas destaca el trabajo en tiendas de abarrotes (18%) y el servicio doméstico (13%).⁹ En ambos casos – mujeres indígenas y no indígenas- la actividad económica la realizan simultáneamente con el cuidado de los hijos.

2. Estrategias de acceso a ingresos en el área urbana

La proporción de personas que utilizan estrategias de subsistencia en el área rural muestra las dificultades para alcan-

7 ONU (1999).

8 ENIGFAM (1999).

9 ENIGFAM (1998).

Recuadro 6.1

La subsistencia en el área rural: un estudio de caso

La parcela de la familia López-Cifuentes se encuentra localizada en el parcelamiento Chiquirines, municipio de Ocós, San Marcos. Manuel y Julia procrearon ocho hijos, de los cuales dos hijas menores –madres solteras- y tres nietos viven con ellos. Los hijos e hijas que no viven en la parcela les ayudan en las labores del campo. Los cuatro varones y la hija mayor terminaron la educación primaria, en tanto que las hijas menores y doña Julia son analfabetas; ellas atienden la casa y colaboran en la cosecha. Manuel cursó hasta segundo grado de primaria. Su vivienda está construida de madera, hojas de palma y láminas de zinc en el techo. El piso es de tierra. La vivienda no está en buenas condiciones. El agua se obtiene por medio de un pozo de garrucha, situado a 25 metros de la letrina. No cuenta con servicio de energía eléctrica y utiliza leña de la misma parcela para la cocción de los alimentos.

La parcela contaba con 160 cuerdas, pero la mitad ha sido entregada en usufructo, en partes iguales, a los hijos varones. Al inicio, contaban con ganado, pero actualmente solo cultivan maíz, ajonjolí y plátano. Otra parte de la parcela la dedican a cultivar hierbas, plantas medicinales y árboles frutales y maderables. No hay infraestructura para la producción agropecuaria, tales como silos o riego y la herramienta para cultivo es mínima. Cuentan también con 36 gallinas, cuatro gallos y un caballo que Manuel utiliza para transportarse y trabajar como vaquero y capador de animales en haciendas ganaderas de la zona. Julia se dedica a las labores domésticas al igual que sus dos hijas.

Los gastos en la reproducción material de la familia ascendieron en 1995 a Q.5.906. Dos fuentes cubrieron esos gastos: el ingreso monetario, que cubre el 74% (Q.4.350), y el ingreso en especie (Q1.556) que se obtiene de la propia parcela. El 62% del gasto se destina a alimentación, 18% a salud y 13% a energía, mientras que el transporte y la ropa absorben 4% y 3%, respectivamente. Aun invirtiendo cerca de dos terceras partes de su ingreso en alimentos, la familia no cubre sus necesidades alimenticias, pues para ello necesitaría invertir Q.11.829 anuales, mientras invierte solamente Q.3.636 anuales, o sea, el 31% del monto requerido. En cuanto a servicios sociales, no se invierte en educación o capacitación y cuando se presentan emergencias a causa de enfermedades o accidentes, Manuel acude a una carnicería o una farmacia de la comunidad donde obtiene dinero prestado sin pagar intereses.

A simple vista, el balance general entre ingresos y gastos de la familia es positivo ya que el ingreso monetario neto para ese año fue de Q.6.418 y el gasto monetario en reproducción material de Q.4.350, lo que deja un balance de Q.2.068 a favor de la familia. Sin embargo, deben cancelar Q3.500 de un préstamo que obtuvieron de BANDESA, lo que la deja con un balance negativo de Q1.432. Desde que obtuvo su parcela en 1962, la familia López-Cifuentes ha sufrido un proceso de empobrecimiento, que busca revertir a través de la diversificación de su producción agrícola, donde destaca la combinación de cultivos cuyo objetivo es el mercado (plátano y ajonjolí) y el autoconsumo (maíz). Esto lo combina con la venta de su fuerza de trabajo.

Fuente: Incer et al. (1999).

zar un nivel adecuado de desarrollo humano. Algunos estudios han mostrado que los contrastes socioeconómicos más grandes se dan entre las áreas urbanas y las rurales.¹⁰ En las primeras existe

mayor inclusión que en las segundas, por lo menos en lo referente al acceso a los recursos materiales. Eso no significa que la totalidad de habitantes de áreas urbanas no estén excluidos. Así como existe

¹⁰ ONU (1999). Además, la diferenciación socioeconómica es más marcada entre área urbana y rural que la que se muestra entre grupos étnicos o entre los géneros. Esta situación se repite en el acceso a la vivienda.

una fuerte heterogeneidad en los niveles de desarrollo económico y social en el interior las zonas rurales¹¹, las urbanas y, particularmente, el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG)¹², enmascaran, tras su fachada de concentradoras de los recursos y beneficios del desarrollo, una diversidad de situaciones de exclusión que pocas veces son registradas en los promedios estadísticos.

a. El trabajo agrícola

A pesar de tratarse del ámbito urbano, los datos muestran que del total de la población en situación de pobreza extrema económicamente activa, en 1998 un 40% se dedicaba a actividades agrícolas: cultivo de cereales (26%), legumbres y hortalizas (6%), frutas, nueces y especies (5%), silvicultura (1%) y otros productos agrícolas (1%). Del total de indígenas económicamente activos, el 60% de hombres y el 17% de mujeres se dedicaban a la agricultura. En el caso de la población no indígena, la relación es de un 48% y un 13%, respectivamente. El 54% de las personas dedicadas al cultivo de cereales lo hacía por cuenta propia, como patrono o como trabajador familiar no remunerado, similar con las hortalizas y las legumbres (55%). Esto podría indicar que esta agricultura se destina al autoconsumo o al comercio al menudeo. Lo inverso ocurre con las frutas, nueces y especies pues el 66% son empleados.

Llama la atención que una proporción tan grande de la PEA urbana esté vinculada a actividades agrícolas, lo que puede ser resultado de la definición de lo urbano que se aplica en la ENIGFAM. Las

áreas urbanas del interior del país –en particular las cabeceras municipales– conservan patrones de “uso del suelo” que no se distinguen de los existentes en el medio rural (pero sí de los del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala).

b. El servicio doméstico

El empleo doméstico representa el 10% de la PEA urbana en pobreza extrema. Del total de mujeres en esta situación que se dedican a la actividad, el 55% son indígenas. El 69% se declaran empleadas privadas y 11% trabajadoras familiares no remuneradas. Son escasos los estudios actualizados sobre la situación de las empleadas domésticas. El recuadro 6.2, haciendo referencia a un estudio de 1991, expone algunas de las características que distinguen este grupo de población.

c. El comercio al menudeo y la venta callejera

Existe una fuerte diferencia de género en los empleos en el comercio. Poco más de un 26% de las mujeres indígenas urbanas se dedican a alguna forma de comercio al menudeo (tiendas de abarrotes, ventas menores de textiles, calzado y cueros, puestos de mercados etc.). En las mujeres no indígenas este porcentaje asciende a 30%. Por el contrario, sólo un 7% de hombres indígenas y un 9% de no indígenas laboran en este tipo de comercio. Los hombres se dedican a la albañilería o caminos: 6.9% indígenas y 7% los no indígenas.

11 Incer et al. (1999).

12 El área metropolitana de la ciudad de Guatemala (AMCG) comprende al municipio de Guatemala y municipios conurbados: Mixco, Villa Nueva, San Miguel Petapa, Villa Canales, Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Chinautla, Villa Canales y Fraijanes (Gellert 1995).

Recuadro 6.2

Mujeres y empleo doméstico en la Ciudad de Guatemala

En el universo estudiado, 46% de las empleadas domésticas son indígenas. De éstas, el 64.7% habla algún idioma maya: 48.6% kakchiquel, 35.1% quiché. Más de la mitad usa corte y huipil (56.1%). Es una población joven: el promedio de edad es de 25.1 años. Predominan las solteras, particularmente entre las indígenas. El número de mujeres separadas o divorciadas se duplica entre las no indígenas. La mayoría son migrantes de origen rural. Proviene principalmente de los departamentos de Quetzaltenango (14%), Totonicapán (12.3%), Guatemala y Sololá (10.5%). Entre las no indígenas predomina la migración de municipios del departamento de Guatemala (20.9%), Santa Rosa, Jutiapa y Escuintla (13.4%).

El promedio de residencia en el AMCG es de 7.6 años. Un quinto de las mujeres indígenas en el servicio doméstico esta compuesto por analfabetas, proporción que duplica a la de mujeres no indígenas. En más de tres cuartas partes de los casos el empleo anterior de estas mujeres era también como domésticas. Se hallan sometidas a una alta rotación: el tiempo de permanencia promedio en un trabajo es de 2.5 años para las indígenas y 2.2 para las no indígenas. En cuanto a las razones para abandonar el empleo, un 26.4% por razones monetarias y un 17.3% por los maltratos que recibían, dato que llama la atención pues el 86.1% de las empleadas domésticas reside en el hogar de sus empleadores y tienen jornadas laborales superiores a las 60 horas semanales, a diferencia de las “empleadas por día” cuya jornada es de 48.1 horas. El promedio de ingresos mensuales era en el año del estudio de Q.161.7, sin mayores diferencias entre ambos tipos de empleadas. Las empleadas domésticas no tienen cobertura del sistema de seguridad social y en un cuarto de los hogares donde las contratan no se les reconocen ni las vacaciones ni el aguinaldo. La gran mayoría de empleadas (95.2%) recibe el mismo tipo de alimentación que la familia donde trabajan.

En cuanto a sus hogares de origen, las empleadas domésticas vienen de hogares con 6.8 personas en promedio. En 44% de los casos, las empleadas domésticas tienen familias nucleares, 14% son jefas de hogar sin cónyuge, 10% tiene familias ampliadas, un 30% más tiene familias extendidas y un 2% tiene otras modalidades de familia. En el caso de las mujeres que viven en su lugar de trabajo, las jefas de hogar ascienden a 39% del total de ese grupo.

Fuente: Pérez Saínz y Castellanos de Ponciano (1991).

Los trabajadores por cuenta propia, que no disponen de un local, y los trabajadores familiares no remunerados son quienes, dentro de la economía informal presentan mayores grados de exclusión.¹³ Según las categorías de ocupación¹⁴, en las “tiendas de abarrotes, venta de abarrotes especializada, venta menor de textiles, calzado y cuero y puestos de mercado”, predominan los trabajadores por

cuenta propia con local. En las “otras ventas al por menor” prevalecen los sin local. Con excepción de las “otras ventas al por menor”, en todas las otras categorías y, especialmente, en la de “tienda de abarrotes”, el trabajo familiar no remunerado es de vital importancia para el éxito del negocio.

¹³ Véase la sección sobre empleo en el capítulo III.

¹⁴ ENIGFAM (1999).

Recuadro 6.3

La venta callejera de artículos no comestibles Los buhoneros de la zona central

Los buhoneros son los que expenden “chucherías y baratijas de poca monta, como botones, peines, etc. que en tienda portátil o en un cesto o bandeja colgada de los hombros lleva su dueño a vender por las calles” (Real Academia Española). Existe una división genérica en el trabajo por cuenta propia sin local: la venta callejera de artículos no comestibles aparece como un espacio predominantemente masculino (2.5 hombres por mujer), que se agudiza en el caso de la población indígena, donde el 83% son hombres y 17% mujeres en comparación con 51% hombres y 49% mujeres entre la población ladina. Así mismo, el 65% de los propietarios son hombres y el 35% mujeres; entre empleados, 90% son hombres y 10% mujeres. La preponderancia masculina la explican los vendedores por la rudeza de las tareas que les toca efectuar y, en menor medida, por seguridad ante las distintas eventualidades que ocurren en la calle. La venta supone entre otras cosas, montar y desmontar el puesto rápidamente y cargar bultos desde y hacia la bodega.

Con respecto a la prevalencia de hombres indígenas se señala que «existe la convicción de que es al hombre a quien le corresponde el trabajo remunerado, mientras la mujer se ocupa de las tareas domésticas, que incluyen la atención de las huertas y la crianza de animales. Por eso, es el hombre quien busca colocarse en la ciudad, viene solo y en la mayoría de casos, no pretende traer a su familia sino procurarse recursos para mantenerla en el lugar de origen. Entre los vendedores no indígenas en cambio, se trata de familias urbanas con otras posibilidades de dividirse el trabajo y sin medios para el autoconsumo». Pero, no obstante la preponderancia masculina, un rasgo sobresaliente es el destacado papel de liderazgo que juegan las mujeres no indígenas; son ellas las que han encabezado movilizaciones y asediado a políticos y funcionarios, las gestoras principales ante la Municipalidad y las que ocupan mayor porcentaje de cargos en las directivas.

La venta callejera ambulante es una actividad propicia para los migrantes en general, por ser accesible a personas con grados bajos de escolaridad o sin ellos, y por demandar un mínimo de recursos para comenzar. Es también un sector fundamentalmente indígena, colocado en este aspecto muy por encima de las tendencias generales en la informalidad urbana y los flujos migratorios, y se puede sugerir que ello expresa además la vocación y aptitudes particulares de los indígenas para el comercio.

Fuente: Porras (1995).

3. Migración internacional

La migración hacia Estados Unidos – en forma temporal o permanente– constituye una estrategia de subsistencia empleada crecientemente para lograr condiciones de vida más dignas. Esta forma de migración, especialmente la de “indocumentados”, aumentó casi en forma explosiva durante la década de 1990 y así continúa, a pesar de las expectativas creadas por los acuerdos de paz y la

estabilidad política. Este movimiento poblacional complementa, aunque es más importante, que el que se dirige al área metropolitana de la ciudad de Guatemala.

La emigración a los Estados Unidos ha creado algunas relaciones estrechas, como redes sociales, entre los emigrantes y sus comunidades de origen, lo cual es especialmente importante cuando se trata de comunidades rurales en las cuales la emigración ha sido masiva. En los

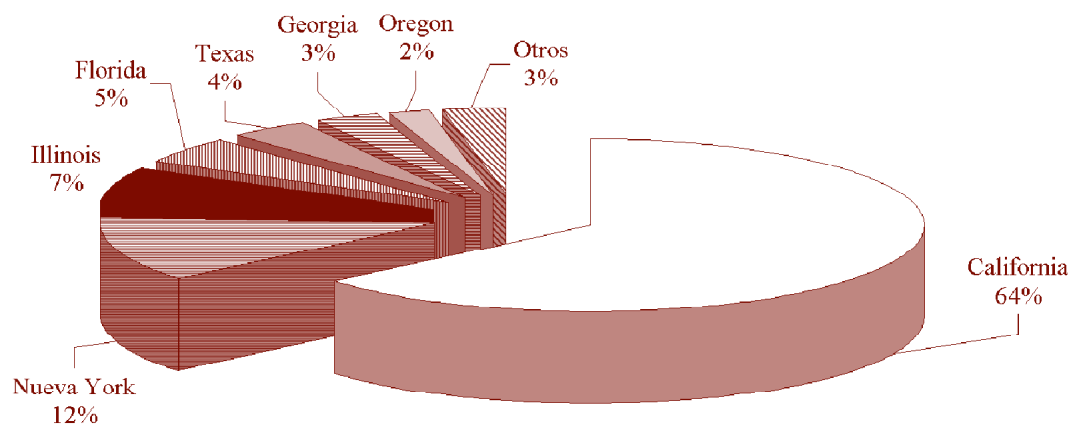
últimos años ha ido aumentando, lo cual constituye uno de los aspectos más novedosos de la emigración hacia Estados Unidos, la de los indígenas, especialmente en las comunidades del altiplano occidental.¹⁵

Según el Censo de Población de los Estados Unidos de Norteamérica de 1990, entre 1980 y 1990 la población guatemalteca residente en ese país pasó de 63,073 personas a 225,730, constituyéndose en la segunda comunidad centroamericana más numerosa en ese país después de los salvadoreños¹⁶. Se estima que la cifra de emigrantes se ha incrementado durante la década, principalmente por el aumento de la emigración indocumentada aunque, por su condición legal, es difícil establecer su número real. Se estima que podría llegar a representar como mínimo, cerca de 200,000 personas. El 84% de los inmigrantes guatemaltecos reportados

por el Censo norteamericano de 1990 residía en las áreas urbanas centrales de cinco estados: California (más del 60%), Nueva York, Illinois, Texas y Florida.¹⁷

Se estima el envío de remesas en cerca de los 438.6 millones de dólares¹⁸ que significa un importante flujo monetario con efectos importantes en el gasto y en la expansión de algunos mercados: de consumo en general, de divisas (dolarización), tierra, construcción, bienes y servicios y de trabajo. Es probable que produzca algún incremento de precios, pero también una mayor demanda de mano de obra. Ha habido un incremento en la compra de electrodomésticos, equipos de sonido y de televisión. Esta última alimenta, sobre todo en los jóvenes, nuevas aspiraciones de consumo propio de sociedades más desarrolladas, y, en general, da lugar a un nuevo concepto del mundo, de la sociedad y del éxito personal que a menudo le asig-

Gráfica 6.1
Guatemaltecos en los Estados Unidos, por estado



Fuente: CEPAL (2000).

15 Información proporcionada por OIM, Guatemala 2000.

16 Castillo y Palma (1996).

17 Información proporcionada por OIM, Guatemala 2000.

18 Información del Banco de Guatemala.

Recuadro 6.4

El caso de San Vicente Buenabaj

San Vicente Buenabaj es una comunidad k'iche' en el municipio de Momostenango, del departamento de Totonicapán, con aproximadamente 12 mil habitantes. La migración hacia los Estados Unidos empezó con casos aislados a finales de la década de 1980, pero se ha intensificado durante los años noventas. En 1997, el 50-60 % de los hombres –ante todo jóvenes- se encontraban en los Estados Unidos o habían ido temporalmente y regresado. La participación de la mujer en la migración era menor (una a dos mujeres de cada diez migrantes). Por lo menos el 80% de los jóvenes proyectan su futuro en la migración hacia Estados Unidos.

En la comunidad, las expresiones más visibles de la migración son el creciente número de casas modernas y cómodas, hasta con dos pisos; la presencia de automóviles y camiones, así como tiendas que ofrecen productos que antes no tenían mercado en la aldea. Ya existe una clara diferenciación en la comunidad entre familias con o sin migrantes, a partir de un mayor-menor bienestar, que incluye la posibilidad de acceso a tierras por compra, también en otras regiones, como la bocacosta o costa sur.

Esta diferenciación permitió el surgimiento de una nueva élite. No obstante, las tradicionales estructuras de poder y organización comunitaria –quizás debido al corto tiempo de la historia migratoria- siguen todavía intactas, aunque se manifiesta una mayor participación de líderes jóvenes con “nuevas ideas”, muchos de los cuales han vivido la experiencia temporal de la migración hacia Estados Unidos. Una expresión concreta de la alta eficiencia de la organización comunitaria es su situación favorable respecto a dotación de servicios básicos, en comparación con otras aldeas de la región: se dispone de escuelas de educación primaria hasta en los caseríos, y en la aldea misma existe un instituto básico por cooperativa; hay salones comunales; se cuenta con un centro de salud, servicio domiciliario de agua potable, los drenajes corren por tubería, y hay servicio de energía eléctrica.

Fuente: Gellert, Palma y Vásquez (1997).

na menor importancia a los valores de solidaridad. Ello contrasta con la tradición indígena que destaca las mejoras de la posición social y del prestigio con base en los servicios prestados a la comunidad.¹⁹

Generalmente la decisión de viajar se toma en el seno familiar por los gastos que el traslado implica, sobre todo si se trata de un indocumentado. Se ha estimado que se necesitan por lo menos dos o tres años de trabajo en los Estados Unidos para recuperar la inversión hecha y por lo menos dos más para que la emigración resulte rentable. El monto de

la inversión aumenta con los crecientes riesgos de deportación.²⁰ Viajan primero el padre y los más jóvenes en forma individual o juntos. En el caso de las mujeres, casi siempre se trata de solteras o de madres jóvenes. La sucesiva salida de miembros de la familia obliga a quienes se quedan a una redefinición, muchas veces no explícita, de los papeles familiares. Quizás el cambio más importante se da cuando otros deben tomar en sus manos las funciones del padre. Cuando los hijos son pequeños, lo más frecuente es que la madre asuma esa función. También es frecuente que un tío o abuelo

¹⁹ Palma (1998).

²⁰ Gellert, Palma y Vásquez (1997).

materno o un hermano mayor, lo hagan. Con frecuencia la esposa/madre debe agregar a sus responsabilidades domésticas la búsqueda de ingresos y, eventualmente, el cuidado de la parcela cuando se trata de familias campesinas, además de la administración de los recursos que llegan del exterior.

Para la mujer, la partida de su cónyuge significa muchas veces vivir una situación ambivalente pues podría aprovechar nuevas oportunidades de desarrollo personal, pero, al mismo tiempo, debe multiplicar sus esfuerzos para atender la familia y responder a un entorno social que la restringe y la vigila.²¹ La presión sociocultural es mucho más fuerte en las comunidades indígenas, donde todos se conocen y el control social es mayor.²²

4. Formas disfuncionales de subsistencia

Cuando las estrategias empleadas rompen la frontera de lo permitido socialmente o perturban la solidaridad, aparecen las formas disfuncionales de responder a las exclusiones. Estas formas, pese a lo dañinas que sean, no pueden dejar de entenderse como relaciones sociales frecuentes en la sociedad. Lo disfuncional produce una fractura en lo tradicional, en las costumbres y normas que regulan la actitud y la conducta. En la sociedad guatemalteca existen una serie de acciones disfuncionales con que muchos tratan de procurarse su subsistencia. Entre estas destacan el contrabando, la violencia, la prostitución, la formación de maras, el alcoholismo y la drogadicción.

a. El contrabando de “hormiga”

Frente a las pocas oportunidades de obtener ingresos por medios dignos y socialmente aceptables, el contrabando se ha convertido en una importante opción de subsistencia. Según la Cámara de Industria de Guatemala, el contrabando representa una pérdida para el fisco equivalente a Q. 2.800 millones anuales, de los cuales 1.287 millones provienen del contrabando no documentado, realizado fundamentalmente por pequeños comerciantes inmersos en el sector informal de la economía²³ que, según el análisis realizado aquí, vive en situación de pobreza extrema. El contrabando de “hormiga”, como se le ha llamado, se lleva a cabo por sitios fronterizos sin control. Las fronteras de San Marcos (El Carmen y Tecún Umán), Jutiapa (Valle Nuevo y San Cristóbal), Agua Caliente, Chiquimula y la Mesilla, Huehuetenango son algunos de los lugares en donde operan grandes redes de contrabandistas. El contrabando de todo tipo de mercadería, pero especialmente de alimentos, entre los que sobresale el de huevos, constituye una fuente de abastecimiento para las ventas callejeras y el comercio al menudeo. La organización gremial de fabricantes de alimentos y la asociación nacional de avicultores han considerado que ese contrabando asciende a aproximadamente a Q. 615 millones al año.²⁴

b. Prostitución

La prostitución es definida frecuentemente como la realización de actos sexuales con fines exclusivamente lucra-

21 Palma (1998).

22 Chirix (1997).

23 Prensa Libre (2000).

24 El Periódico (2000).

tivos. Esta convierte el cuerpo en una mercancía que se compra y se vende: en general, en la prostitución participan diversos actores: proxenetas, clientes, traficantes, dueños de pensiones y hoteles y ciertos medios de comunicación. El mismo Estado también participa al autorizar y/o tolerar la prostitución. La prostitución no está tipificada como delito en el código penal; el proxenetismo y la trata de blancas, sí. A menudo existe desconocimiento de los derechos individuales y de las instancias de protección a las que se puede recurrir y se da cierta tendencia a desvalorizar o ignorar las pocas denuncias presentadas en dependencias del gobierno.

Los factores fundamentales que empujan hacia la prostitución son: pobreza extrema, abuso sexual en la infancia, castigos inhumanos, desintegración familiar o, frecuentemente, la conjugación de varios de estos factores. La mayoría de las mujeres prostituidas han tenido nulo o escaso nivel de formación educativa, carecen de capacitación técnica para desempeñar otros trabajos y, cuando lo han hecho, como trabajadoras domésticas o maquiladoras, a veces se han visto involucradas en un círculo vicioso de

explotación y abuso de autoridad que ha terminado por acelerar el paso a su situación actual. La prostitución se ejerce abierta u ocultamente. Son muy pocas las mujeres que, pese a los pocos requisitos que se exigen, están autorizadas para ejercer la prostitución, tal como lo evidencian los datos del cuadro 6.2.

Estos datos no reflejan las tendencias reales de la práctica de la prostitución. Además de mostrar que muchas veces se ejerce de manera clandestina, también indican que quienes la ejercen, así como quienes solicitan ese servicio, mantienen en constante riesgo sus vidas al no buscar o no tener acceso a la profilaxis, ya sea por desconocimiento, porque no se les atiende o porque es poco accesible o muy costosa. De esta manera, la atención profiláctica se convierte en posibilidad solo al alcance de algunas personas o sectores. Mientras la prostitución se practique como ahora, quienes participan ponen en grave riesgo su salud y su vida. Muchas tienen que conformarse con “recetas” caseras como la de “lavarse con limón”²⁵, lo que multiplica el peligro de que adquieran y no puedan curarse una enfermedad de transmisión sexual.

Cuadro 6.2

Mujeres con licencias para ejercer la prostitución en el departamento de Guatemala 1997-99

Año	No. de licencias extendidas para ejercer la prostitución
1,997	2,010
1,998	2,713
1,999	3,803

Fuente: Departamento de Control y Tratamiento de Enfermedades de Transmisión Sexual de la Dirección General de Servicios de Salud Pública.

25 Rodríguez, (1999).

Si bien la práctica de la prostitución se da en ambos sexos, la más conocida es la de las mujeres. La edad de las que la practican y están registradas oscila entre los 16 a 45 años. La más frecuente es la que va de los 18 a 24 años, aunque existen casos de 58 y 62 años. En cuanto a la prostitución infantil²⁶ no existen datos debido a su prohibición legal.

A menudo la prostitución está ligada a la presencia permanente o pasajera de grandes grupos de hombres, como sucede con los trabajadores temporales en la agricultura, en la minería, el transporte, los destacamentos militares, los puertos etc.

En zonas fronterizas como San Marcos, Huehuetenango, Petén, el intenso movimiento migratorio y comercial y la proliferación de bares y pensiones crea condiciones propicias para la prostitución. Ello ocurre también a lo largo de la costa sur, en casi todos los municipios y departamentos como Izabal, Jutiapa, Alta y Baja Verapaz y Chimaltenango.

En las ciudades, las prostitutas acuden asiduamente a lugares cercanos a las avenidas principales, generalmente muy concurridos, como sucede en la ciudad capital con Bolívar, Aguilar Batres, Calle Martí, Trébol o en sitios como el Cerrito del Carmen, la línea del tren, la 18 y 21 calles, la zona 3, 4, 5 11 y 7 y la zona 12.²⁷ Centros de prostitución, como casas y bares de acceso exclusivo, se pueden encontrar también en sectores donde viven estratos altos de la ciudad capital y las cabeceras departamentales. En relación con los lugares donde se ejerce, se pueden identificar varios tipos de prostitución:

- Las de la calle: las trotacalles, taloneras o taconeras ²⁸, quienes deambulan, vistiendo escasa y llamativa ropa, por algunos tramos de avenidas y calles o se sitúan cotidianamente cerca de pensiones, cantinas, paradas de buses y discotecas.
- Las semisententarias. Estas permanecen en calles o callejones en los que históricamente se ha tolerado su presencia. Allí pasan el tiempo necesario para agenciarse el dinero que necesitan y luego vuelven a su domicilio. Esta forma, la más frecuente, es la más expuesta al público y se realiza tanto en el día como en la noche. Allí se pueden ver grupos de mujeres de todas las edades y travestidos, especialmente en el centro histórico, y algunos sitios de la zona 10 y 4. En la mayoría de los casos trabajan poco para los proxenetas de los bares.
- Las de servicio a domicilio, la cual se hace por medio de contactos previamente definidos. como catálogos y lugares concertados. Es mucho más oculta y restringida. Esto permite que a la prostitución femenina se agregue la infantil y la masculina heterosexual y homosexual.

c. Las maras

El fenómeno de las pandillas juveniles o maras es muy complejo y abarca una gran variedad de matices y situaciones, pues se trata de una denominación equívoca. Para entenderlas es fundamental diferenciar a las pandillas juveniles

²⁶ Según estudios sobre prostitución infanto-juvenil consideran que las edades oscilan entre los 11 y 12 años.

²⁷ PRONICE (2000).

²⁸ CDHDF (1990).

delictivas de aquellas que no lo son.²⁹ En este apartado se trata principalmente de grupos con características de pandillas delictivas. En ambos casos, estos grupos construyen su propio universo, identidad, reglas y códigos de conducta. La proliferación de las “maras” se da en los núcleos urbanos, particularmente en la ciudad capital, donde existen más de 90 pandillas que actúan en 13 zonas y cuentan con cerca de 10.000 integrantes activos³⁰. A estas habría que añadir las que actúan en diversas zonas de los municipios de Mixco, Villa Nueva y Chinaultla. En algunas comunidades al sur de la capital la violencia de las maras empezó desde el momento en que esas comunidades empezaron a existir, entre los años 1983-84. En las colonias de la zona norte surgieron varias pandillas, con grandes dosis de agresividad, entre finales de los años 80 y principios de los 90. En los pueblos periurbanos su presencia, bajo la evidente influencia de las pandillas de la misma ciudad³¹, es más reciente.

Una de las acciones más visibles de estas pandillas son las peleas entre ellas, generalmente en defensa del territorio que cada una considera inviolable. Estas peleas terminan a menudo con heridos y, de vez en cuando, con muertos. Cuando el enfrentamiento se da entre jóvenes pandilleros de la misma comunidad, a veces se proyecta a las familias a las que pertenecen esos muchachos y muchachas, lo cual aumenta los resentimientos, la desconfianza y la desunión en la comunidad.

En las zonas urbano-marginales la desintegración familiar, la falta de atención y de orientación de los hijos, y el hecho de vivir cada día bajo el acoso de la pobreza constituyen circunstancias propicias para que los jóvenes ingresen a las pandillas. En otras palabras, los jóvenes que viven en estos lugares son más proclives a formar parte de lo que se ha denominado la “subcultura” urbana de la violencia, sin que esto signifique que todos ellos terminen siendo delincuentes. Esto significa que los factores sociales, económicos y culturales de riesgo se encuentran allí más presentes que en otras partes, como en los condominios de clase alta o las colonias de clase media.

El perfil del “marero” medio es un joven menor de 20 años, nacido y crecido en la ciudad, con algún grado de educación, perteneciente a familias pobres de la clase trabajadora y las capas medias empobrecidas; que usa drogas habitualmente y roba para poder conseguirlas; procede de familias desintegradas, con padres o padrastros violentos, alcohólicos e incommunicativos, con malas experiencias escolares. Un rasgo decisivo para entender su psicología es que la mayoría siente que no tiene futuro.³²

Desde mediados de los años noventa algunas nuevas tendencias han marcado el desarrollo de estas pandillas.³³ Por ejemplo, antes eran organizaciones predominantemente masculinas; ahora, un creciente número de muchachas han pasado a integrarlas, ya sea impulsadas por los mismos motivos que los varones o

29 Un estudio sobre las grupalidades juveniles de barrios populares hace la distinción entre *los grupos juveniles de esquina* por un lado y *las pandillas juveniles* por otro, recalando la estigmatización que conlleva el segundo término. “No pretendemos afirmar que la delincuencia, la drogadicción y otros aspectos que pueden calificarse de actividades ilícitas no se presentan en [grupos juveniles de esquina] pero consideramos que el fenómeno es mucho más complejo como para quedar definido sólo por esos aspectos.” (Marcial 1996).

30 Siglo Veintiuno (1999) y Prensa Libre (1999).

31 AVANCSO (1999).

32 AVANCSO (1998).

33 Entrevista con personal de Casa Alianza, hecho por AVANCSO en mayo del 2000.

por una relación estrecha con algún miembro. El grado de participación e identificación con el grupo varía entre sus miembros. Algunos participan permanentemente y otros solo en algunas acciones. Las maras predominan en las denominadas “bolsas urbanas de pobreza”. En los últimos años las pandillas juveniles se han entrecruzado con los niños de la calle.³⁴ Anteriormente los dos se diferenciaban por sus distintos modos de operar y vivir: a diferencia de los niños de la calle, los miembros de las pandillas delictivas solían mantener algún vínculo familiar, regresaban a sus casas y se identificaban con una red de mareros numerosa y geográficamente extensa.

Ahora el contacto entre ambos grupos se produce en espacios y actividades compartidos: uno es el consumo del “crack”, droga cuyo uso va en aumento entre los jóvenes; otro son los encuentros en los centros preventivos del sistema penitenciario. Las maras como grupos fuertes y numerosos, con estructuras jerárquicas, son objeto de admiración de los niños de la calle. El perfil del pandillero tiene una doble cara: por una parte, es la víctima del ambiente que lo rodea, necesitado de identidad y de desarrollar lazos de camaradería y complicidad y es vulnerable a adicciones euforizantes y alucinatorias que le permiten olvidar por momentos que es un individuo marginal, un adulto sin futuro. Por la otra, es un temible agresor, orgulloso de su fama de rebelde y de delincuente, con actitudes violentas incluso contra los mismos integrantes del grupo. Estos jóvenes se ven en la necesidad de adquirir identidad de grupo y de establecer lazos de camaradería que les

ayuden a crear “un espacio de referencia del que normalmente carecen dentro de su familia”.³⁵

d. Alcohol y drogas

El uso del alcohol se apoya en ciertos caracteres culturales que afectan a los diferentes sectores de la población, pero en general el proceso de alcoholización en Guatemala ha sido constante, hasta alcanzar dimensiones epidémicas.

Cuadro 6.3

Muertes por cirrosis hepática en Guatemala

Año	Frecuencia
1,985	681
1,992	1,322
1999	666

Fuente: Datos de la unidad de la Dirección General de Servicios de Salud de Guatemala.

El uso del alcohol está generalmente asociado al consumo de sustancias psicoactivas, lo que vuelve más complejo el análisis en la perspectiva de la exclusión. Concurren en el fenómeno no sólo factores personales sino también del ambiente social, económico y cultural. Así, no es casual que la cirrosis hepática afecte a los más pobres, debilitados por una mala alimentación; y que el consumo de drogas, que ocurre en todos los estratos sociales, se acentúe entre grupos marginales de menor ingreso.

Un ejemplo es un estudio realizado en Nahualá.³⁶ En este se reporta una correlación significativa entre el consumo

34 Entrevista con personal de Casa Alianza, hecho por AVANCSO en mayo del 2000.

35 Zepeda López (1999).

36 Adams (1998).

alcohólico y la poca tierra de que se dispone para cultivar. Además, los consumidores presentaron caracteres de alienación, medida ésta por tasas de aislamiento social, percepción de falta de poder personal y ausencia de normas. Se puede especificar la relación entre pobreza y tendencia al consumo alcohólico, especialmente clandestino, con lo que se aumenta la toxicidad y se potencia la adicción y la muerte prematura.

Existen reportes frecuentes de todo el país en que se describen casos de alcoholismo que se consideran ligados a la violencia del conflicto bélico. Al menos en un área del departamento del Quiché, que estuvo sometida a ese conflicto, se han constatado cifras llamativamente altas de consumo de cocaína. En dicho departamento también se han reportado recientemente una cantidad inusual de suicidios de adolescentes. El alcoholismo y aún el uso de otras drogas como la cocaína suele asociarse a las modas culturales de la modernidad y a intentos de evasión vinculada a diversas formas anormales de adaptación frente a las exclusiones.

Parecieran existir ciertos “factores de riesgo” en el uso de sustancias psicoactivas³⁷, con una mayor probabilidad de que los adolescentes consuman drogas o alcohol, si son fumadores, viven en un ambiente hogareño de tensión y agresividad y/u otros amigos de su edad ya los consumen. Una cierta combinación de esos factores facilita el uso de esas drogas, hasta el punto que se encontró que muchos niños con un promedio de ocho años de edad se inician en el consumo.³⁸

5. La transformación del ingreso en bienes básicos para la vida

a. El papel de las mujeres en la subsistencia

El hogar es el ámbito donde se gestan las estrategias de subsistencia y donde sus resultados se transforman en bienes básicos para la vida familiar. Sin embargo, no constituye un espacio homogéneo donde prevalecen relaciones armónicas y equitativas entre sus integrantes. Hombres y mujeres difieren en cuanto a sus necesidades, a los papeles que les toca desempeñar en el proceso de reproducción social, en cuanto al acceso a los recursos y el control sobre ellos, en cuanto a sus posibilidades de independencia.³⁹ Además, junto a los factores económicos existen otros de índole social y cultural que confieren matices particulares a las condiciones específicas en que se subsiste, lo que también señala diferencias entre los integrantes de una unidad doméstica. Por ejemplo, a los hombres se les asigna el papel de proveedores, lo que les permite ocupar un lugar hegemónico en la toma de decisiones.⁴⁰ A las mujeres se les asigna uno diametralmente distinto, cuidar de los miembros del hogar y mantener un uso óptimo de los bienes de que se dispone, área donde puede tomar decisiones. A veces, también se ven forzadas a obtener ingresos y bienes, sin que ello implique, necesariamente, una modificación de sus funciones tradicionales.

No obstante, aún en la distribución de los recursos las mujeres mantienen un papel subordinado; la atención de sus

37 AVANCSO (2000).

38 SECCATID (1998).

39 Clert (1998).

40 Con procesos clave para la toma de decisiones se hace referencia a decisiones relacionadas con la posesión de bienes materiales, la inserción laboral, el acceso a la educación, la participación política y el control sobre el cuerpo y el ejercicio de la sexualidad.

propias necesidades sólo se cumple una vez satisfechas, al menos medianamente, las de los demás. Lo contrario ocurre cuando se trata de cargar con los “costos ocultos” de la subsistencia de familia. Las mujeres tienden a asumir el cuidado del hogar, la crianza de los niños, la atención médica de los enfermos, el cuidado de discapacitados y de las personas mayores, muchas veces en forma paralela a sus funciones productivas y a costa de prolongar sus jornadas de trabajo, afectar su salud o mermar sus oportunidades de educación o de obtener un trabajo mejor remunerado.

- b. Estrategias para optimizar la disponibilidad y el consumo de bienes necesarios para la subsistencia

Disponibilidad y consumo de alimentos y agua. La población en situación de pobreza extrema gasta, en promedio, un 70% de sus ingresos mensuales en alimentación.⁴¹ En el área rural la principal fuente de alimentación son los cultivos para el autoconsumo. Una familia de cinco miembros requiere, como mínimo, una hectárea de tierra para sembrar y criar algunos animales.⁴² No obstante, la mayoría de quienes viven allí deben ingeniárselas para complementar sus ingresos y su alimentación con el uso de otros recursos: reservas de productos que han quedado de las cosechas, el trueque, los cambios en los patrones de distribución y consumo de los alimentos. Estos cambios van desde el aumento de la frugalidad, la disminución del número de comidas y el remplazo de alimentos en la dieta tradicional, hasta la venta

de bienes y la reducción de la actividad física y del gasto energético.⁴³

En el área urbana, cuando los ingresos no son suficientes para la compra de alimentos, se inician reajustes de diversa naturaleza que reducen aún más los niveles de vida, sacrificando comida, salud, educación y la fecundidad, a veces a través del aborto. También se busca empleo para otros miembros de la familia. Se intensifica el papel de la mujer como compensadora de los cambios en los patrones alimenticios del grupo doméstico. Surge la costumbre de hacer prioridades en cuanto a la distribución de los alimentos dentro de la familia. Con frecuencia la máxima prioridad la tienen los hombres adultos, los niños y por último las mujeres. Los familiares o vecinos suelen realizar compras colectivas para bajar precios, se aprovechan los lazos familiares o de amistad entre quienes se trasladaron a la ciudad y quienes se quedaron en el campo. Se produce una especie de trueque de “favores”: por ejemplo, alojamiento a cambio de productos agrícolas.⁴⁴

En cuanto al abastecimiento de agua, en promedio, un 2% del ingreso mensual de las familias en situación de pobreza extrema se asigna a su compra, con diferencias entre el área urbana y rural. En la primera, el promedio del gasto mensual es de Q.19.36, mientras que en la segunda de Q.12.63. También en la primera el 63% de las casas reciben el líquido directamente por medio de la red pública. Otro 12% lo recibe igualmente de esa red, pero debe recogerla de un chorro de servicio colectivo. El 24% restante se ve obligado a recurrir a los ríos, comprar a camiones distribuidores y a

41 Cálculos a partir de la ENIGFAM (1999).

42 INCAP (1999).

43 INCAP (1999).

44 INCAP (1999).

otras formas de acceso.⁴⁵ El abastecimiento a través de sistemas colectivos como los “llenacántaros” descritos se hace con precios especulativos o empleo de tiempo en el acarreo.⁴⁶ En el campo, 35% de los hogares en pobreza extrema cuentan con agua entubada, 26% se surte de agua de ríos, lagos o manantiales y un 19% la extrae de un pozo. El 97% de quienes se ocupan de resolver los problemas de abastecimiento del agua doméstica son mujeres.⁴⁷

Salud y subsistencia. La exclusión en salud se expresa por la inequidad, entendida esta última como las diferencias entre grupos de la población en el acceso a los servicios de salud, así como en el estado de salud propiamente dicho, a consecuencia de situaciones no sólo innecesarias y evitables sino que además se consideran injustas.⁴⁸ Las exclusiones en salud afectan principalmente a la población indígena y los residentes en el área rural.

Un rasgo que denota las exclusiones en salud es el patrón de enfermedad y muerte que aún se caracteriza por el predominio de enfermedades transmisibles, que se ha demostrado en otros contextos que son prevenibles. Sobresalen las infecciones respiratorias agudas, diarreas, parasitismo intestinal, tuberculosis, malaria y dengue. El tener acceso a los alimentos que se necesitan para el adecuado mantenimiento del organismo es una condición importante para garantizar la salud; sin embargo, la población en promedio tiene un déficit de 200 kilocalorías

diarias;⁴⁹ EL 46% de los niños menores de cinco años tienen desnutrición crónica. Dos terceras partes de los niños y niñas de madres sin educación o indígenas sufren retardo en su crecimiento, el doble del nivel de desnutrición observado entre los niños no indígenas (34%) y más de cinco veces la desnutrición de los niños de madres con educación secundaria o más (13%).⁵⁰

En el área rural, la infraestructura de los servicios de salud del Ministerio de Salud y Asistencia Social no permite ampliar la cobertura ni prestar servicios con calidad. Más de un tercio de la población guatemalteca que demanda atención en dichos servicios debe caminar en promedio 12 kilómetros o dos horas para llegar al puesto o centro de salud más cercano: el 60% del equipo para prestar el servicio no es funcional; 37% de los centros de salud requieren reparación y el 28% ya no son funcionales. En la ciudad de Guatemala, a pesar de la concentración de recursos en salud, la proporción de consultas por habitante al año no es superior al promedio nacional (0.5). Mientras tanto, el sector privado de salud beneficia a un pequeño grupo de población a través de esquemas de seguros privados u otros mecanismos de pago. Su cobertura está concentrada en las áreas urbanas más grandes, particularmente en la ciudad de Guatemala, donde se localizan el 78% de los hospitales y el 76% de las clínicas privadas.⁵¹

A pesar de los esfuerzos que el Ministerio de Salud ha hecho en años re-

45 ENIGFAM (1999).

46 Ilustrativo es el caso de un asentamiento de la zona 18 donde el tonel de agua se vende a Q5.00; si se toma en cuenta que una persona satisface sus necesidades básicas con un mínimo de 54 litros/día y que las familias en promedio son de seis miembros, el gasto en agua al mes puede alcanzar Q150.00. Los que cuentan con el servicio municipal, en promedio, pagan menos que aquellos que no; por ejemplo: en algunas colonias de la zona 21 la cuota es de Q35.00 por servicio (35 m³ base), en la zona 13 de Q53.90 (49 m³), en la zona 12 Q62.70 (57 m³) (Drummond 2000).

47 USAC, DIGI y PUIEG (1997).

48 Whitehead (1991).

49 Menchú (1998).

50 ENSMI (1998).

51 Información proporcionada por la Oficina Panamericana de la Salud Guatemala.

cientes para ampliar el acceso a los servicios a la población más necesitada,⁵² el acceso a los servicios para los pobres continúa siendo limitado. En condiciones de pobreza extrema, es virtualmente imposible considerar la salud como una prioridad. Aún así, la condición física que permita la funcionalidad de continuar luchando por la subsistencia los obliga a realizar algunos gastos. Según la ENIGFAM, el gasto en salud, en números absolutos, equivale en promedio a Q.73.33 mensuales por hogar, o sea un 8% del total de sus ingresos. El gasto en salud se realiza así: productos farmacéuticos, 73%; servicios médicos no hospitalarios, 20.6%; servicios hospitalarios,

5%; y aparatos ortopédicos y prótesis 1%.

En términos de frecuencia de gasto, ocupa el primer lugar el destinado a los servicios médicos no hospitalarios, es decir la atención médica en clínicas generales (10%); en segundo lugar, la compra de medicinas no especificadas (6%) y en el tercero, la compra de aspirina (5%) y vitaminas no especificadas (4%). De las consultas, 60% se realizan en clínicas u hospitales privados, 27% en centros o puestos de salud, 6% en hospitales públicos, 6% con personas particulares.⁵³ Los datos disponibles no permiten analizar el comportamiento de la población en situación de pobreza extrema

Recuadro 6.5

Demanda y gasto en salud en el altiplano guatemalteco

En 1997 se realizó un estudio que evaluó la demanda y el gasto en salud en cuatro departamentos: Quetzaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán. Se tomaron en cuenta cuatro parámetros: la percepción de problemas de salud por parte de la población, la decisión de buscar atención dentro y fuera del hogar; la elección de proveedor de servicios de salud y la cantidad de dinero gastada.

Entre los resultados principales destaca que un 24% de la población declaró haber presentado un problema de salud durante los 30 días anteriores a la encuesta. El nivel de percepción fue mayor en Sololá, San Marcos y Totonicapán, en los grupos indígenas y en los hogares con menores ingresos, lo cual constituye un indicio de que entre estas poblaciones pueden existir mayores problemas de salud. La automedicación –el consumo de remedios y medicamentos sin prescripción médica y sin previa consulta profesional- es la opción primera en la búsqueda de atención, mientras que hacerlo en un establecimiento de salud es la que sigue. Los que poseen una mayor percepción de tener problemas de salud son quienes menos tienden a buscar un establecimiento de salud como primera opción. Esto reflejaría, en parte, que la población rural de menos recursos tiene también menos oportunidades de tener una atención médica de mejor calidad. Se detectó también un bajo porcentaje de hospitalización, en particular entre los grupos más pobres, indígenas y de los departamentos con predominio rural e indígena (Sololá, San Marcos y Totonicapán), probablemente porque acuden al hospital únicamente en casos de suma urgencia y cuando lo hacen, van preferentemente a los establecimientos públicos.

Fuente: INE et al. (1997).

52 Desde 1997 el gobierno ha venido desarrollando un proceso de extensión de cobertura de los servicios de salud y ampliación de la atención primaria en salud. A este proceso se le conoce como SIAS –Sistema integrado de atención en salud- e involucra la contratación de ONGs y otras organizaciones en la prestación directa de los servicios para áreas donde anteriormente no se contaba con ningún tipo de servicio.

53 Las cifras se refieren a porcentajes de pagos realizados en el rubro de salud. No incluye cotización del IGSS (ENIGFAM 1999).

a la hora de enfrentar un problema de salud, pero un estudio reciente del altiplano proporciona algunos indicios, como se expone en el recuadro 6.5.

Al igual que en salud, la población en situación de pobreza extrema asigna magros recursos a la educación. En promedio, Q.24.00 mensuales por hogar, lo cual corresponde a 3% del ingreso total. Esto equivale a poco menos de la quinta parte de lo que la población no excluida emplea, en promedio, por hogar, en educación. El gasto más frecuente es en útiles escolares (64%), seguido de costos asociados a la participación en la escuela pública (17%). El 80% de las familias envían sus hijos a los centros educativos públicos.⁵⁴

Disponibilidad de vivienda, vestido y calzado. La vivienda, el vestido y el calzado constituyen los principales medios de protección frente a los cambios climáticos. Sin embargo, la población en situación de pobreza extrema sólo invierte sumas ínfimas en estos rubros. En cuanto a la vivienda, la ENIGFAM reporta que los hogares asignan un promedio del 17% de su ingreso mensual.⁵⁵ Otro estudio, efectuado en más de 300 familias de la Ciudad de Guatemala, reveló que aquellas con ingresos mensuales inferiores a \$US170 habían invertido, como promedio, menos de \$US800 en gastos iniciales y posterior modernización de la vivienda.⁵⁶

Cuando los ingresos no son suficientes, los egresos en vivienda se reducen y se buscan otros medios más precarios para procurarse un techo. En el Área

Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG), los denominados “asentamientos precarios” se han formado, en su mayoría, a raíz de invasiones a terrenos baldíos.⁵⁷ Las personas que habitan en esos asentamientos varían según la calificación de lo “precario” pero se coincide en que esta condición se incrementa año tras año. En 1986 había 130 asentamientos, con una población de aproximadamente 450.000 habitantes.⁵⁸ A fines de 1991, su número se había incrementado a 232 asentamientos y 702.100 habitantes.⁵⁹ En 1994 se contabilizó 300, con 425.000 habitantes. En la actualidad, se estima que aproximadamente un millón de personas viven allí.

Desde el momento en que se inicia la invasión de un terreno urbano, son las mujeres y los niños quienes adquieren el papel protagónico, pues permanecen en viviendas improvisadas (champas) con el fin de consolidar la ocupación e iniciar otro tipo de construcción. En el primer momento predomina la construcción hecha con materiales de desecho de plástico y cartón. En los más antiguos, las viviendas se levantan con materiales duraderos, como la lámina metálica, el “block”, la madera y el concreto. En todo caso, las casas no pueden considerarse de buena calidad, pues la mayoría son edificadas sin mano de obra calificada, lo que las convierte en un factor de riesgo, principalmente ante los temblores y los derrumbes. Por otro lado, hay carencia del equipamiento comunitario (salones comunales, edificios escolares, centros de salud, etc.), aunque la electricidad es un servicio fácil de pro-

54 ENIGFAM (1999).

55 ENIGFAM (1999).

56 BID (1997).

57 De acuerdo a información de varios estudios, su porcentaje varía entre el 100% y 57% (Drummond 2000).

58 Comité de Reconstrucción Nacional (1992)

59 UNICEF y SEGEPLAN (1993).

Recuadro 6.6

Solución habitacional de las viudas de la Región Ixil

La región Ixil la constituyen los municipios de Nebaj, Chajul y Cotzal. Según datos del censo de PRODERE de 1992, en condición de viudez se encontraban 1507 personas, de las cuales 193 eran hombres y 1314 mujeres; la diferencia en la distribución por sexo se explica como uno de los efectos del enfrentamiento armado, que tuvo uno de sus escenarios principales en esa zona.

La construcción de viviendas para viudas en extrema pobreza propone un diseño tradicional que ayude a conservar sus rasgos culturales. Privilegia a las mujeres pues el diagnóstico preliminar evidenció que ellas presentaban fuertes limitaciones para encaminarse a una vida diferente, en ausencia de su compañero de vida. Puesto que eran los hombres quienes asumían toda la responsabilidad en el mantenimiento económico del hogar, su ausencia es un obstáculo para que las mujeres puedan aspirar al crédito, a la propiedad de la tierra y a otros beneficios. Sus tradiciones establecen que es el hombre el encargado de construir la vivienda. Pero ahora son ellas las que se encuentran al frente del hogar y deben solucionar los problemas.

Fuente: DIGI (1999).

veer. En algunos casos, la Empresa Eléctrica ha puesto a disposición contadores comunitarios, en otros la gente compra la electricidad en casas vecinas o se conecta ilegalmente.

Hay que destacar en el mejoramiento paulatino de la vivienda y los servicios la importancia de la organización comunitaria, un poderoso instrumento para defender los intereses colectivos, y para resolver los conflictos que surgen en el interior del asentamiento. En el área rural la falta de tierra es la principal causa de las demandas e invasiones de terrenos. Sin embargo, estas también se producen para resolver el problema de la vivienda. Allí el asentamiento se basa en viviendas dispersas, la autoconstrucción y la ayuda comunitaria. En 1995, al menos el 80% de las familias habitaban en pequeños poblados y en viviendas dispersas y en malas condiciones.⁶¹ En realidad poco se conoce de las experiencias de acceso a la vivienda en el campo.

Una manera de enfrentar el problema se ilustra en el recuadro 6.6.

En cuanto al vestido y calzado, la población en situación de pobreza extrema les asigna un 8.6% de su ingreso mensual. Un 56.8% de las compras de vestido o calzado se realizan en mercados, 12.7% en tiendas, 9.5% con personas particulares. Un 4.2% compra ropa usada.⁶² No hay datos disponibles para estimar qué peso tiene la fabricación doméstica de ropa o calzado, para consumo propio, en el abastecimiento de estos bienes.

B. LAS RESPUESTAS COMUNITARIAS Y DESDE LA SOCIEDAD

Las exclusiones se experimentan de manera individual o colectiva y las respuestas pueden ser personales, como formas particulares de adaptación; o pueden ser movimientos organizados para

⁶¹ Viceministerio de la Vivienda (1996).

⁶² ENIGFAM (1999).

asegurar la titularidad y el disfrute de derechos, informaciones u oportunidades colectivas. En un ambiente democrático, las posibilidades de valerse de estas últimas aumentan más. Las siguientes son las respuestas más importantes.

1. La respuesta comunal y/o municipal

La participación local tiene hoy día muchas oportunidades y más expresiones que nunca. En la dimensión política, ocurren la participación electoral y en partidos políticos. Esta no resulta fácil, a veces porque los mismos partidos no alcanzan a tener una expresión nacional, otras porque despiertan poca confianza. Lo importante en este momento es que empieza a percibirse a la Municipalidad como la expresión del poder más cercano a la población y como la forma más directa de relacionarse con el Estado. Los ciudadanos locales han privilegiado dos respuestas con voluntad de inclusión

política, los comités cívicos (electorales) y los comités locales de vecinos.

Los comités cívicos constituyen una forma alternativa y provisional de participación política. Postulan candidatos para la corporación municipal al margen de los partidos, candidatos que por lo general son nominados en una consulta democrática. La inmensa mayoría de ellos se originan en el medio rural, con predominio indígena. En 1999 se organizaron 176 comités, que tuvieron escaso éxito electoral. En relación con la participación política femenina en el ámbito local, ella ha aumentado ligeramente entre 1995, en que se les adjudicó 88 cargos (2.8%) y en 1999, 144 cargos (4.0%). El número de mujeres alcaldes, para ambos años, bajó de 5 a 2. La postulación y elección de mujeres indígenas para el Congreso ha aumentado de 8 a 13 diputados (10% y 11% respectivamente).

Los comités locales de vecinos, o pro mejoramiento, son formas asociativas

Cuadro 6.4

Comités cívicos y alcaldías 1985-1999 (*)

Elecciones	Municipios convocados	Comités cívicos participante	Alcaldías obtenidas	Relación: alcaldía obtenida /comité
1985	30	24	5	20.5
1988	272	46	13	28.2
1990	300	76	4	5.2
1993	276	101	18	17.8
1995	300	157	22	14.0
1998	30	18	0	-
1999	330	174	25	14.3

Nota: (*) Las diferencias en el número de municipios se deben a la regulación que dividía las municipalidades en categorías y le daba a sus corporaciones tiempos distintos. Ello fue suprimido por la reforma constitucional de 1994, pero todos los municipios se equipararon a las fechas de elecciones generales hasta 1999.

Fuente: Para 1985-1998: González y Torres-Rivas (1999). Para 1999: datos del TSE.

que expresan la voluntad de los ciudadanos locales para finalidades de desarrollo limitadas a la jurisdicción municipal. Se interesan, por ejemplo, en aspectos como introducción de agua, mercados, caminos, escuelas, dispensarios y/o actividades culturales diversas que incluyen a veces aspectos religiosos. La historia de su formación es diversa, pero en el último tiempo se ha estimulado su creación y funcionamiento por las nuevas asignaciones financieras al municipio, por el estímulo de las actividades de los consejos de desarrollo urbano y rural, y por las actividades relacionadas con los fondos sociales. Una encuesta informativa atendida por 30 alcaldes, de 17 departamentos (un 10% del total de alcaldes) indica que hay en ellos 1.743 comités⁶³ inscritos que tienen diverso grado de organización y de compromiso de trabajo, lo que revela la importancia de los mismos.

2. Las respuestas desde la sociedad

En el ámbito del mercado libre, la existencia de empresas pequeñas o medianas aparece como una voluntad empresarial de no dejarse excluir por una dinámica que privilegia la producción en gran escala. Diversos esfuerzos tanto desde el Estado como de la sociedad se vienen haciendo para mantener una actividad inclusiva, destacándose en ese esfuerzo la Coordinadora Nacional de Microempresas de Guatemala (CONMIGUAT), que funciona desde 1995, (personería jurídica desde 1998). Tiene actualmente más de 5.000 miembros agrupados en 17 asociaciones. Con una presencia institucional más antigua, fundada en 1987, está la Federación de

la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME), con 1.600 asociados en ocho gremiales. Sus objetivos son parecidos, aunque esta última se ocupa más de la formación profesional, la asesoría técnica y el fomento financiero y económico de sus asociados.

La mayor de las exclusiones económicas ocurre en este país en relación con la propiedad y el uso de la tierra. Este tema fue considerado en el informe “Guatemala: el Rostro Rural del Desarrollo Humano, 1999”, y reiterado como causa de exclusiones en el Capítulo III de este Informe. Aquí sólo se mencionan algunas respuestas organizativas del campesinado, de luchas por acceder a ese disfrute. Pueden mencionarse, en primer lugar, el Comité de Unidad Campesina (CUC), que fue muy activo en los años ochenta y que se ha replanteado su accionar en el marco de los Acuerdos de paz. También está la Coordinadora Nacional de Pequeños y Medianos Productores, aunque con muy poca actividad actualmente, así como la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), fundada en 1992, con una base indígena, aunque con participación de campesinos pobres no indígenas. Agrupa a 209 comunidades, de 51 municipios, y están interesados en el desarrollo rural, cultural y de género. En general, las organizaciones campesinas fueron todas muy golpeadas en la época del conflicto armado y solo con el actual período de paz y como efecto de los Acuerdos correspondientes, han empezado a organizarse localmente, a manifestar algunas formas de descontento y a formular variadas demandas económicas. La estructura de la tenencia de la tierra no sólo aleja al campesino de ella, excluyéndolo, sino que en el ambiente político ac-

⁶³ Investigación preliminar realizada por FLACSO, (Guatemala, abril de 2000), sobre una muestra no intencional de municipios, que tiene un buen valor informativo,

tual, vuelve difícil organizar esta clase de luchas en favor de un reordenamiento agrario.

La eventual demanda de tierra no ha estado acompañada por estrategias nacionales de desarrollo rural, aunque hay pequeñas iniciativas locales estimuladas por ONGs. En este marco de trabajo se pueden mencionar algunas formas nuevas de participación en la vida productiva, como las que representan la Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO), la Coordinadora de Asociaciones de Desarrollo Integral del Sur Occidente de Guatemala (CADISOGUA), y el Movimiento TZUK KIM POP, con dirección y fuerte presencia indígena. Estas organizaciones tienen finalidades múltiples como el estudio de la región, la educación para la participación, formación de recursos humanos, fomento de la interculturalidad y, por supuesto, finalidades productivas.

El empleo es otra fuente de exclusiones, como lo desarrolla el Capítulo III de este Informe. En esta parte se hace

una referencia a la respuesta sindical, es decir, en la óptica de la vigencia de los derechos que deben respetarse en toda relación laboral. Ello tiene que ver con las condiciones en que se cumplen los derechos del contrato laboral, según la legislación correspondiente. Según lo confirma la historia de las luchas sociales el respeto por las leyes del trabajo se aseguran en una sociedad democrática. La historia reciente del país recuerda que en las condiciones de dictadura, ni las organizaciones sindicales ni los derechos obreros fueron respetados. La experiencia en general es que los derechos que la Constitución y el Código de Trabajo establecen (y de manera particular las Convenciones Internacionales) se aseguran más cuando los trabajadores se organizan y los reivindican. A la fecha existen tres agrupamientos, la Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG) y la Unidad Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA). Hay un total de

Cuadro 6.5

Presencia estimada de mujeres, indígenas y jóvenes en organizaciones campesinas y de desarrollo integral 2000

En Porcentajes

Organización	Mujeres	Indígenas	Jóvenes
CUC	40	60	20
CONIC	50(*)	95	25
CONAMPRO	20	80	20
CDRO	40	95	20
CADISOGUA	30	95	20
A. CAMPESINAS (**)	25	90	40

Nota: (*) La participación de las mujeres tiende a incrementarse en épocas de cosecha.

(**) Se refiere a las creadas recientemente como asociaciones civiles no lucrativas al amparo del artículo 18 del Código Civil

1.351 organizaciones inscritas y 473 activas con 61.532 afiliados.⁶⁴ De este total, un 11% son mujeres.

El nivel de organización sindical ha sido más alto en otros momentos de la historia del país. Actualmente, el 76% de sindicatos pertenecen al sector privado y el 66% al sector urbano. En cuanto a las ramas de actividad, son los servicios comunales y personales los que concentran mayor organización (33%), seguidos por la agricultura (32%), en tanto que la industria manufacturera, que es el sitio más propicio para el movimiento obrero, solo representa el 3%. Hacia 1997, se suscribieron 68 pactos colectivos de condiciones de trabajo, casi la mitad de los que se alcanzaron a comienzos de la década de los noventa.⁶⁵

3. Otras respuestas incluyentes

Existen en el país otras modalidades de respuestas organizadas para enfrentar la cultura de exclusiones que caracterizan todavía a esta sociedad. Las organizaciones indígenas de carácter local, regional o departamental han crecido en los últimos cinco años, y por lo general se dedican a atender problemas de desarrollo local, de educación, entrenamiento organizativo y aspectos relativos a la afirmación de su identidad cultural. Su variedad es grande, e incluye el trabajo organizativo de las alcaldías indígenas de Chichicastenango y Sololá, la defensoría maya y la defensoría de la mujer indígena, la asociación de alcaldes indígenas, el consejo de organizaciones mayas de Guatemala, las fundaciones Kaqchikel y Kaquljá, centros culturales y educativos diversos, etc.

Tienen una creciente importancia política y cultural las organizaciones de

mujeres, que han llegado a constituir un movimiento social nuevo en el ambiente nacional. Su origen está relacionado con el movimiento popular, pero el carácter de sus reivindicaciones son específicas a la condición femenina, a los derechos de la mujer y a otros problemas derivados de la condición de género. Muchas de esas organizaciones tienen un carácter local o sectorial y están vinculadas al movimiento indígena, que se mencionaron anteriormente. Pero hay algunas que tienen una dimensión nacional como la Fundación Guatemala, La Asociación Mujer Vamos Adelante, el Consejo de Mujeres Mayas, el Comité de Beijing, la Red de la No Violencia, la Coordinadora de Acciones Legales a favor de las Mujeres, la Secretaría de la Mujer de la Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada, la Comisión Nacional Permanente de Derechos de las Mujeres Indígenas de COPMAGUA, el Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer y el Foro Nacional de la Mujer. Esta es una instancia que da seguimiento a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz en lo referente a las mujeres.

Estrechamente relacionadas con los problemas de género, por un lado y con el tema étnico, por el otro, pero además con una agenda de intereses mucho más amplia, funcionan en el país las Organizaciones no Gubernamentales. Se mencionan aquí porque ellas constituyen importantes formas de respuesta colectiva, desde la sociedad, al fenómeno de las exclusiones. Las ONGs mantienen como una de sus finalidades substantivas, como la razón de ser de ellas, una voluntad de constituirse en intermediarias entre los desposeídos y el poder, o de ser organizaciones que compensan lo

⁶⁵ Ministerio de Trabajo y Previsión Social (1999).

que el Estado no provee. Este tipo de organización, construida en la base de la sociedad e independiente del poder gubernamental, ha llegado a constituir una modalidad importante de participación popular y fuente de experiencias orgánicas, técnicas y sociales para una nueva generación.

No es posible hacer referencias más precisas sobre las ONGs, dada la importancia que se han ganado en la lucha contra diversas expresiones excluyentes. Además, es difícil construir una definición común por la multiplicidad de formas, objetivos y financiamientos que tienen. Hacia 1997 se registró un número aproximado de 443 ONGs solo de desarrollo y derechos humanos, pero su crecimiento ha sido muy alto. Un cálculo reciente, a fines de 1998, registra 2.064 organizaciones, de las que 700 serían de desarrollo, y la mayor parte de ellas vinculadas a problemas rurales y étnicos.⁶⁶ Estas organizaciones ocupan un lugar importante en la solución de los diversos problemas que plantea la sociedad, en parte, porque complementan la acción del Estado y porque, a su vez, organizan la iniciativa local. Una parte importante de la cooperación internacional es ahora canalizada a través de aquellas que han alcanzado más desarrollo y eficacia. Las respuestas comunitarias a las exclusiones encuentran en las ONGs un instrumento para enfrentarlas con éxito.

C. LA RESPUESTA DEL SECTOR PRIVADO

Desde mediados de la década de los ochenta, y particularmente desde los noventa, se han constituido organizaciones

de ayuda social por parte de algunos grupos económicos del sector privado. Estas organizaciones, con la modalidad jurídica de fundaciones, comenzaron a constituirse a partir de 1986/87 por empresarios del sector de las bebidas alcohólicas y del cemento. Posteriormente se crearon otras fundaciones por parte de los intereses de la cerveza, del azúcar y el café, la banca y bebidas gaseosas. Con la excepción de los grupos cafetaleros, los otros son sectores donde predominan mercados de carácter monopólico u oligopólico, lo que supone altos niveles de rentabilidad. Las iniciativas que integran a varias fundaciones (Consejo de Fundaciones Privadas de Guatemala y Fundación Guatemala 2000) son más recientes (1996/98) (cuadro 6.6).

Las actividades de las fundaciones han tenido una orientación especial en aspectos relativos a promover las oportunidades educativas y culturales. La tipología de proyectos financiados o ejecutados por las fundaciones ha sido amplia, abarcando campos como los siguientes: a) educación (apoyo a la alfabetización, educación básica, nivelación, entrega de insumos clave, apoyo al esquema autogestionario de provisión de servicio, financiamiento de infraestructura y equipamiento); b) salud (apoyo a entidades que proveen servicios, además de participar en el esquema del SIAS); c) apoyo al desarrollo municipal; y d) apoyo al área de cultura y deportes (cuadro 6.7).

El financiamiento de las actividades de las fundaciones ha combinado, en grado variable, fondos provenientes del sector empresarial con recursos contratados con el Estado. Aunque no se tiene un dato preciso sobre el total de recursos

⁶⁶ Alvarado Browning, Carrera y Girón (1998).

Cuadro 6.6**Principales fundaciones privadas en Guatemala**

Sector económico de origen	Año de Creación	Nombre	Area de Actividad
Banca	1978	Banco del Café	Promoción Educación, artes, deportes y trabajo con minusválidos
	1994	Fundación G&T	Mueve la conservación del patrimonio cultural
Licores	1986	Fundación por La Vida	Financia programas educativos, de salud preventiva y de recreación de niños
Cemento	1987	Fundación Carlos Novella	Financia becas, proyectos educativos y de capacitación, nutrición, salud, cultura y de medio ambiente
Azúcar	1990	FUNDAZUCAR	Financia proyectos sociales y de desarrollo municipal, principalmente de educación y salud. También actúa como ejecutor de proyectos o programas de gobierno en educación
Cerveza	1990	Fundación Mariano y Rafael Castillo Córdoba	Financia proyectos de educación, incluyendo desayunos escolares y becas
Azúcar	1993	Fundación Pantaleón	Da becas, financia proyectos de educación y de salud
Otro	1993	Fundación Ramiro Castillo Love	Financia, proyectos de educación
Caficultura	1994	FUNRURAL	Financia becas y proyectos de desarrollo rural, especialmente en educación y salud
Consortio de fundaciones; Carlos Novella, FUNDAZUCAR, Fundación G&T, Fundación Manuel de Castillo, FUNRURAL y Fundación por la Vida	1996	Consejo de Fundaciones Privadas de Guatemala	Financiamiento de proyectos de desarrollo social especialmente educativas
Bebidas gaseosas	1998	Fundación María Luisa Monje de Castillo	Financia proyectos de educación y alimentación de niños, y de capacitación
Multisectorial	1998	Fundación Guatemala 2020	Financiamiento (catalizador) de estudios y proyectos

Fuente: Investigación directa de los autores, PNUD, Guatemala, 2000.

aportados por las fundaciones, el monto correspondiente al total de proyectos que impulsan las fundaciones del Consejo de Fundaciones Privadas de Guatemala al-

canzó casi los Q 70 millones a fines de 1999. Incluye recursos del Estado en proyectos ejecutados por las fundaciones privadas. Entre los más importantes es-

Cuadro 6.7**Proyectos que impulsaban las fundaciones que integran el consejo de fundaciones a finales del 1999**

En Miles de Quetzales y Miles de Beneficiarios

Tipo de proyecto	Monto Acumulado	Beneficiarios
Educación	38,329.1	
Becas para las niñas	14,606.7	46.6
Juntas Escolares	14,317.2	183.8
Equipamiento escolar	2,432.0	32.0
Bolsa didáctica	1,755.6	3.0
Infraestructura	1,592.0	60.0
Nivelación varios grados	1,101.6	1.4
Escuela rural activa	956.0	16.9
Escuelas Fundación Por la Vida	940.0	0.7
Clubes La Pedrera y Progreso	300.0	0.1
Programa de básicos	226.0	0.2
Museo Popol Vuh	70.0	33.0
Nivelación primer grado	32.0	0.1
Salud	27,793.6	
Participación en SIAS	18,106.6	489.6
Consulta externa Hospital Escuintla	4,026.1	34.2
Centro especialidades médicas	1,655.9	16.1
Centros asistenciales	1,377.3	204.8
Varios Hospital Roosevelt	725.0	24.0
Farmacias comunitarias	629.0	264.4
Puestos de salud	442.3	25.4
Unidad proveeduría médica	295.9	
Guía nutricional	185.0	1,650.0
Clínica Médica San Camilo	105.0	9.0
Casa del Adolescente	100.0	0.3
Educación médica continua	91.1	
Convenios con ONGs y OGs	54.4	
Medio Ambiente	324.7	
Lago de Atitlán	114.0	
Tratamiento desechos sólidos	112.7	90.0
Apoyo Hospital Roosevelt	66.0	
Parque ecológico Villa Lobos	32.0	80.0
Otros	3,309.2	
Limpieza tramos viales	1,998.9	
Planificación de proyectos	416.5	
Formulación inversión municipal	123.8	
Capacitación alcaldes y gobernadores	116.1	
Capacitación personal municipal	70.2	0.1
Otros	583.7	8.0
Total	69,756.6	3,273.7

Fuente: Investigación directa, con información obtenida del Consejo de Fundaciones Privadas de Guatemala.

tán el SIAS, PRONADE (apoyo a juntas escolares) y las becas para niñas.

No es posible establecer tendencias futuras en relación con instituciones de responsabilidad social patrocinadas por empresarios guatemaltecos. Pareciera haber un movimiento empresarial por ampliar sus actividades e involucrar a nuevos sectores, así como buscar mayor efectividad en las acciones público/privadas. El entorno internacional subraya hoy día la responsabilidad de los empresarios en la mejoría de los niveles de capital humano y social.

D. LA RESPUESTA DESDE EL ESTADO: LA POLÍTICA FISCAL FRENTE A LA EXCLUSIÓN

Desde el Estado se promueven políticas que buscan disminuir o acabar con la estructura excluyente de esta sociedad. Son numerosas y variadas, difíciles de registrar en este Informe. Se ha escogido la dimensión fiscal porque las políticas sociales dependen de la capacidad financiera del Estado, que conforme lo indican los Acuerdos de Paz, tiene que fortalecerse en provecho de las mayorías desatendidas. El análisis se centra en los años más recientes, especialmente en 1999, tomando en cuenta los compromisos fiscales asumidos como parte de los Acuerdos de Paz en 1996. En el inicio, debe recordarse que la reducción del gasto público fue la variable de ajuste por excelencia en los programas de estabilización implementados desde los años ochenta. A la magnitud de los recortes del gasto, se sumaron resultados mediocres en materia de recaudación tributaria. El impacto global fue una pérdida de eficiencia y eficacia de la maquinaria del

Estado y un deterioro acelerado en la cobertura y calidad de los servicios públicos, que debilitaron su capacidad de dar respuestas a la exclusión.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa el objetivo fundamental de la política fiscal cambió. Inicialmente fue una variable de ajuste macroeconómico para evitar que el exceso en el gasto por encima de los ingresos provocaran presiones sobre el tipo de cambio o la tasa de interés. Posteriormente prevaleció la idea del gasto como un instrumento tímido de desarrollo social, condicionado por razones electorales. Un reflejo de lo anterior es que durante 1996 y 1997 el déficit fiscal prácticamente fue nulo (0.1% y 0.8% del PIB, en su orden) mientras que en 1998 y 1999 pasó al 2.2% y 2.8% del PIB, respectivamente.

1. La debilidad de los ingresos fiscales

A fines de la década de 1990 era evidente que el ingreso nacional había sido insuficiente para cubrir el nivel de gasto público y privado, por lo que fue necesario financiarlo con ahorros del exterior, particularmente a finales del gobierno anterior. Las presiones del déficit fiscal estuvieron acompañadas de un creciente desajuste en la cuenta corriente de balanza de pagos (que pasó de 2.8% del PIB en 1996 al 5.9% del PIB en 1999), hasta llegar a los niveles más altos de la década. Ello se debió a la contracción del flujo de capitales externos, no sólo por las condiciones económicas internacionales, sino también por la inestabilidad política y financiera que experimentó el país a partir de 1998.

67 El sistema tributario de Guatemala depende de cuatro tipos de impuestos: IVA, ISR (y otros gravámenes al capital), los derechos arancelarios y el impuesto sobre productos industriales (petróleo, cigarrillos y bebidas). En su conjunto representan casi el 93% de los ingresos tributarios.

Cuadro 6.8**Estructura de ingresos del Gobierno Central
1996-1999**

Porcentaje respecto a los ingresos tributarios

Concepto	1996	1997	1998	1999
Impuestos directos	24.7	22.7	20.7	21.8
Sobre la renta	18.4	12.7	13.9	13.6
ISSET	6.2	9.8	0.4	0.0
A empresas mercantiles	0.0	0.0	6.3	8.1
Impuestos indirectos	75.3	77.3	79.3	78.2
Importaciones	17.9	15.2	14.7	13.6
IVA	42.7	45.4	46.1	46.8

Fuente: Cálculos propios con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas.

En 1999, como en años anteriores, los ingresos del gobierno⁶⁷ no sólo no aumentaron al ritmo que habría sido necesario para acortar la magnitud y el período del ajuste fiscal, sino que también aumentó la participación de los impuestos indirectos, especialmente del IVA.

Se recaudó poco debido fundamentalmente a la debilidad de las medidas adoptadas por el gobierno para aumentar los ingresos, que según la recalendarización de los Acuerdos de Paz debían alcanzar una carga tributaria del 12% para el año 2002. Así, las principales medidas adoptadas en 1999 fueron: (i) el Acuerdo 39-99. Reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado (Decreto 27-92) y la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos (Decreto 70-94), (ii) la rebaja del 10% a los aranceles para la importación de gasolinas y (iii) el incremento de aranceles para productos lácteos de 15% a 39%.

La medida con mayor impacto fue la del Acuerdo 39-99, que afectó principalmente el IVA por concepto de venta de vehículos usados y además estableció nuevos procedimientos para el traslado de los mismos. Esta modificación pre-

tende incentivar la documentación de la venta de automóviles usados, que anteriormente era evadida para no cargar con el pago del IVA; ahora, la tarifa máxima a pagar es de Q.500. Por tanto, si bien se prevé una reducción en la recaudación individual por la baja en las tarifas, por otro lado se espera un efecto positivo de la mayor cantidad de ventas documentadas de vehículos usados.

Las otras medidas respondieron a objetivos no tributarios: la rebaja de aranceles a los derivados del petróleo pretendió aliviar la carga sobre los consumidores. El resultado fue poco perceptible porque el alza en el tipo de cambio y en el precio del petróleo a nivel mundial diluyeron su efecto. En el caso del alza de aranceles, se tuvo como objetivo proteger al sector lechero de la competencia de las importaciones. En síntesis, no se adoptaron medidas tributarias que aumentaran los recursos para enfrentar de manera decidida las exclusiones y de la pobreza.

2. El menor crecimiento de los ingresos totales

De acuerdo con datos del Ministerio de Finanzas Públicas, el rubro de *Ingresos y donaciones* de la ejecución del presupuesto de 1999 indican que durante ese año los ingresos totales del gobierno se incrementaron en 11.0% en términos reales⁶⁸, lo cual es levemente menor al crecimiento experimentado durante 1997 y 1998 (11.6%). La menor dinámica se explica por una caída de los ingresos de capital respecto al año anterior y del crecimiento más bajo de los ingresos no tributarios, que tuvieron una participación importante en los ingresos totales durante 1998 y 1999, al ser equivalentes en ambos años en cerca de un 1% de la producción nacional (o Producto Interno Bruto –PIB). El comportamiento de los ingresos no tributarios del Gobierno Central se vio favorecido por los ingresos por la subasta de frecuencias del espectro radioeléctrico realizadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), que durante 1999 se incrementaron en 202.8% en términos

reales. Por otro lado, los ingresos de capital se redujeron ostensiblemente de Q.70.1 millones a Q.9.8 millones y las donaciones se incrementaron en 89.9% en términos reales.

3. Fortalezas y debilidades de la Administración Tributaria

Durante la segunda mitad de la década de 1990 se cobró conciencia de la importancia de un ente como la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), para lograr autonomía en el manejo de los recursos humanos y financieros; depurar su cuadro de personal, pagando salarios compatibles con los requerimientos de los puestos de trabajo definidos y desarrollar actividades para estimular el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.⁶⁹ Sin embargo, en 1999 incluía deficiencias que incidían en que la evasión estimada superaba al 40% de la recaudación potencial. Estas deficiencias incluían un énfasis excesivo en la acción preventiva, carencia de información oportuna (por ejemplo, un registro actualizado de contribuyentes y un

Cuadro 6.9

Ingresos tributarios como proporción del PIB 1995-1999

Impuesto	1995	1996	1997	1998	1999
IVA	2.86	3.75	4.19	4.27	4.62
ISR	1.60	1.56	1.17	1.30	1.34
Aranceles	1.88	1.55	1.40	1.36	1.34
Petróleo	0.71	0.63	0.87	1.02	1.04
Activos e ingresos	0.00	0.52	0.91	0.61	0.80
Otros	0.86	0.78	0.81	0.76	0.71
Total	7.96	8.82	9.37	9.33	9.85

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

68 Los datos nominales fueron transformados a términos reales utilizando el IPC promedio de cada año.

69 Dos Santos (1999).

sistema de cuenta corriente), y rezago en el desarrollo de sistemas informáticos. Además la Constitución Política y el Código Tributario disminuían la capacidad de accionar de la SAT. En el primer caso, se pueden identificar cuatro problemas: la no exigencia de garantías para impugnar los actos de la SAT, la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad parcial o total de una ley, la prohibición de multas superiores al 100% del impuesto debido y la posibilidad que se otorga al Presidente de la República de rebajar multas e intereses. El Código Tributario de Guatemala vigente en 1999 adolecía de problemas técnicos, entre los cuales estaban la dificultad de la aplicación de sanciones, los plazos otorgados en días hábiles y que el código establece procedimientos y reglamenta asuntos que podrían ser reglamentados por el Organismo Ejecutivo.⁷⁰

En 1999 se adoptaron decisiones importantes, tales como las siguientes: (i) La SAT asumió totalmente las funciones de recaudación de impuestos así como de control y fiscalización de los contribuyentes que antes tenía a su cargo la Dirección General de Rentas Internas y la Dirección General de Aduanas, (ii) la contratación de verificadoras preembarque, (iii) la descentralización de la recaudación tributaria (históricamente el 96% de la recaudación se realizaba en las oficinas centrales de la Dirección General de Rentas Internas y en 1999, esto se redujo a 73.7%), (iv) amnistía en el pago de impuestos atrasados y (v) acciones de modernización (recuadro 6.7).

De acuerdo con la SAT (2000), a principio de 1999 se previó un efecto positivo de las mejoras en la administración

tributaria del orden del 0.4% del producto interno bruto. No obstante, las condiciones en las cuales se supuso que la economía se desenvolvería cambiaron y no entraron en operación las verificadoras pre-embarque, las cuales generarían ganancias significativas en la recaudación (Q.190 millones). Esto afectó negativamente la evolución del pago de impuestos, aunque por otro lado los acuerdos gubernativos 214-99 y 680-99 rebajaron multas, intereses y recargos a los contribuyentes morosos, en el caso de presentarse voluntariamente a solventar sus obligaciones. Como resultado de ambos decretos se recaudó Q.292.5 millones. Esto contribuyó a que al final la SAT tuviera efecto positivo estimado sobre la recaudación equivalente a 0.6% del PIB.

4. El aumento del gasto público

El gasto ejecutado durante 1999 no fue solamente el más elevado de la historia del país, al alcanzar casi 19 millardos de quetzales (equivalente al 13.8% del PIB), sino que representó uno de los porcentajes de ejecución más elevados de la historia reciente.⁷¹ Ello ocurrió a pesar de que el gobierno se retractó de ampliar el presupuesto en Q.3,037 millones en septiembre de ese año (Dto. 36-99), lo cual puso fin a un clima de incertidumbre ante el anuncio de aumento del gasto público. El alza en el gasto fue por tercer año consecutivo superior al 15% en términos reales, aunque representó una tasa inferior a la del año anterior (25.4%). Este crecimiento estuvo influenciado por los compromisos de gasto contraídos por los Acuerdos de Paz, que en 1999 tomó un impulso adicional debido a que fue un

⁷⁰ Dos Santos (1999).

⁷¹ De acuerdo con el Ministerio de Finanzas Públicas (2000), la ejecución estuvo por encima del 90% del presupuesto vigente.

Recuadro 6.7

Acciones encaminadas hacia el fortalecimiento y modernización de la administración tributaria.

- 1. Técnicas de recaudación:** Traslado total a los bancos del manejo de impuestos con un límite de cinco días para acreditar los fondos. Esto redujo el costo de recaudación de Q.3.37 por cada mil recaudados a Q.0.85(*). Existe un régimen sancionatorio para evitar el incumplimiento de obligaciones por parte de los bancos.
- 2. Segmentación de contribuyentes:** El Departamento de Contribuyentes Especiales (DCE) atiende a quienes corresponden a esta categoría en función de sus ingresos brutos anuales y el monto de sus activos. Inicialmente se conformó un directorio con contribuyentes cuyos ingresos anuales y activos superan los Q.5 millones en forma simultánea. En 1999 se contaba con 500 contribuyentes listados, mientras que se pretende 1,500 en el año 2000. Dentro de las funciones del DCE están: atención, gestión y orientación; envío permanente de información; seguimiento diario del cumplimiento de obligaciones y fiscalización dirigidas hacia los contribuyentes especiales.
- 3. Simplificación tributaria:** Simplificación de formularios, puesta a disposición de los contribuyentes de 7 formatos de declaración y recibo de pago en medio magnético, mejoras en los procesos de inscripción, actualización y modificación del Registro Tributario Unificado (RTU) y la simplificación del Registro Fiscal de Vehículos.
- 4. Información de los derechos y obligaciones de los contribuyentes:** atención de consultas planteadas vía telefónica a la unidad de atención al contribuyente, consultas por correo electrónico, uso de medios masivos para informar a los contribuyentes, y complementariamente se publicó información en la página de Internet de la SAT.
- 5. Esquema de fiscalización:** Realizado en dos etapas diferentes: (i) ayudar a los contribuyentes con auditorías orientadas al cumplimiento de sus obligaciones y (ii) ejercer el poder sancionatorio que conceden las leyes tributarias. Estas auditorías reportaron en su conjunto multas y ajustes por Q.106.1 millones, de los cuales se cobraron Q.12.6 millones y se iniciaron trámites legales para el cobro del resto. Además se detectaron 367 establecimientos, que incurrieron en faltas que ameritan el cierre de negocios; de estos, después de cubrir el proceso judicial fueron cerrados 9 de ellos.
- 6. Mejoras tecnológicas del servicio:** mediante la simplificación de la presentación de declaraciones (formularios electrónicos, aplicaciones para planilla del IVA y llenado de formularios), mejora en la infraestructura (modernización del equipo, sitio de Internet y plan para prevenir el efecto Y2K), y avances en los procesos de gestión (mejoras en el tiempo de inscripción en el RTU y de autorización de documentos, entre otros).
- 7. Modernización del sistema aduanero:** basada en el fortalecimiento de las aduanas en el área administrativa, normativa y de informática; y profesionalización de los colaboradores de aduanas mediante cursos de capacitación. Esto ocasionó incremento en las declaraciones procesadas, baja en el costo del servicio, incremento en la recaudación por funcionario. Como resultado el arancel promedio efectivo subió, pese a que durante 1999 continuó el programa de reducción arancelaria(**).

Notas: () No obstante este costo no incluye los intereses que se dejan de percibir por los cinco días que los bancos tienen en su poder el dinero. Dos Santos (1999) sugiere incrementar el pago a los bancos por formulario procesado y aflorar los costos implícitos como los mencionados anteriormente. (**) El arancel promedio efectivo es igual a la recaudación de impuestos a las importaciones dividido entre el valor total las importaciones ingresadas al país.*

Fuente: SAT (2000).

Cuadro 6.10

**Gasto ejecutado del gobierno central
1995-1999**
En Millones de Quetzales y Porcentajes

Año	Gasto Total	Recursos humanos		Administración		Inversión		Intereses Deuda pública	
		Q.	%	Q.	%	Q.	%	Q.	%
1995	7,827.1	2,266.6	29.0	2,361	31.3	2,308	28.7	864	11.0
1996	8,733.8	2,524.2	28.9	2,954	30.5	2,591	28.4	1,066	12.2
1997	11,540.1	2,878.1	24.9	3,319	30.9	4,256	36.9	812	7.2
1998	15,430.3	3,562.6	23.1	4,266	32.0	5,684	36.1	1,361	8.8
1999	18,685.1	4,249.5	22.7	4,781	30.7	6,687	37.0	1,749	9.6

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala.

año electoral. Para el período 1996-99 se gastó Q62,216 millones distribuidos así: 57% en Administración y personal,⁷² 33% en Inversión pública, y 10% pagos de servicio de la deuda pública.⁷³

En conjunto, los gastos de personal, administración y deuda pública absorbían un 71.3% del gasto público en 1995 y del 61.0% en 1999, reflejando un sesgo positivo a favor de los gastos de inversión, pero en el marco de una pérdida gradual de la solidez fiscal del país.⁷⁴

Entre 1990 y 1998 el gasto social representó, en promedio, un 36.0% del gasto público y un 4.1% del PIB. En 1999, el gasto social ya equivalía al 5.1% del PIB. En la década pasada el gasto social por habitante prácticamente se duplicó, influido por el repunte en la segunda mitad de los años noventa. En 1990, un 81% de la asignación a gasto social lo constituían los gastos de fun-

cionamiento; en 1999 se había reducido al 63%.

El 59.8% del gasto social ejecutado entre 1995 y 1999 fue asignado a educación; el 33,2% a salud, el 6,4% a vivienda y el 0,6% a trabajo. No obstante la prioridad asignada a la educación y la salud, el impacto en los principales indicadores ha sido más bien moderado. Esos cambios de composición también han sido relevantes a escala institucional y territorial. Por un lado, la ley estipula que un 21% de los ingresos corrientes del gobierno deben transferirse a las municipalidades y a otras entidades autónomas. Por otro, destaca la creciente participación de los fondos sociales en la inversión pública. Esa desconcentración (fondos sociales) y descentralización (municipalidades) de la ejecución de la inversión pública representaba un 31% en 1995 y llegó al 56% en 1999.

72 En respuesta, según los informes oficiales, al alza de los salarios de los empleados públicos y del número de maestros, médicos y policías.

73 En el gobierno anterior, la deuda interna aumentó 1.6 veces (pasó de Q4,486 millones en 1995 a Q7,807 millones en 1999) y la deuda externa se incrementó en una cuarta parte (pasando de US\$2,107 millones en 1995 a US\$2,631 millones en 1999). No obstante, el peso de la deuda pública en relación al PIB sigue siendo moderado. Incluso, el servicio total de la deuda (pago de capital más intereses) se redujo de 3.6% del PIB en 1995 a 2.2% del PIB en 1999. Esto, sin embargo, es consecuencia de los períodos de gracia y plazo de pago diferido de los nuevos compromisos, que repercutirán en la disponibilidad de recursos de los gobiernos próximos.

74 Esto se refleja no sólo en el aumento del déficit fiscal, sino también en la existencia de "pasivos escondidos": pérdidas acumuladas del Banco de Guatemala del 6% del PIB, costo eventual de una crisis del sistema financiero, garantías a gobiernos municipales y empresas públicas, saneamiento en marcha de empresas privatizadas, obligaciones pensionales.

Cuadro 6.11

**Cumplimiento de metas fiscales de los Acuerdos de Paz
1995-1999**

En Porcentajes y Millones de Quetzales

Concepto	1995	1996		1997		1998		1999
	Ejecutado	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado
Salud y asistencia social	750.4	821.1	1,089.5	1,132.9	1,366.1	1,351.5	1,608.5	1,899.7
Educación, Ciencia y Cultura	1,411.9	1,508.7	2,059.3	1,908.7	2,678.9	2,617.2	3,138.6	3,285.3
Vivienda	14.2	1.7	151.5	68.0	173.6	667.7	200.4	393.9
Seguridad interna	289.2	351.3	421.8	571.6	548.2	683.9	643.6	982.6
Organismo judicial	150.8	273.2	217.5	289.9	290.2	364.3	340.7	399.4
Totales	2,616.5	2,956.0	3,939.6	3,971.1	5,057.0	5,684.6	5,931.8	6,960.9
Carga tributaria (%)	8.0	8.8	9.4	9.4	9.8	9.6	10.3	9.9

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y MINUGUA.

Los fondos sociales tienen una agilidad operacional de contratación que contrasta con la falta de control sobre sus

acciones por parte de las autoridades fiscales⁷⁵. Hasta 1999 no era posible conocer con detalle el destino de estos re-

Cuadro 6.12

Evolución del gasto social

1995-1999

En Quetzales

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999
Millones de quetzales					
Salud y asistencia social	750	821	1,133	1,352	1,900
Educación, ciencia y cultura	1,412	1,509	1,909	2,617	3,285
Vivienda	14	2	68	668	394
Trabajo	16	18	17	27	34
Gasto Social	2192	2,349	3,126	4,663	5,613
Gasto Total	7,827	8,734	11,540	15,430	18,685
Gasto social/Gasto total (%)	28	27	27	30	30
Quetzales de 1996 por habitante					
Salud y asistencia social	83	80	100	108	119
Educación, ciencia y cultura	157	146	169	210	233
Vivienda	2	2	6	54	241
Trabajo	2	0	2	2	7
Gasto Social	243	229	277	374	437
Gasto Total	869	850	1,022	1,237	1,398

Fuente: Cálculos propios con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

75 Ohana(1999).

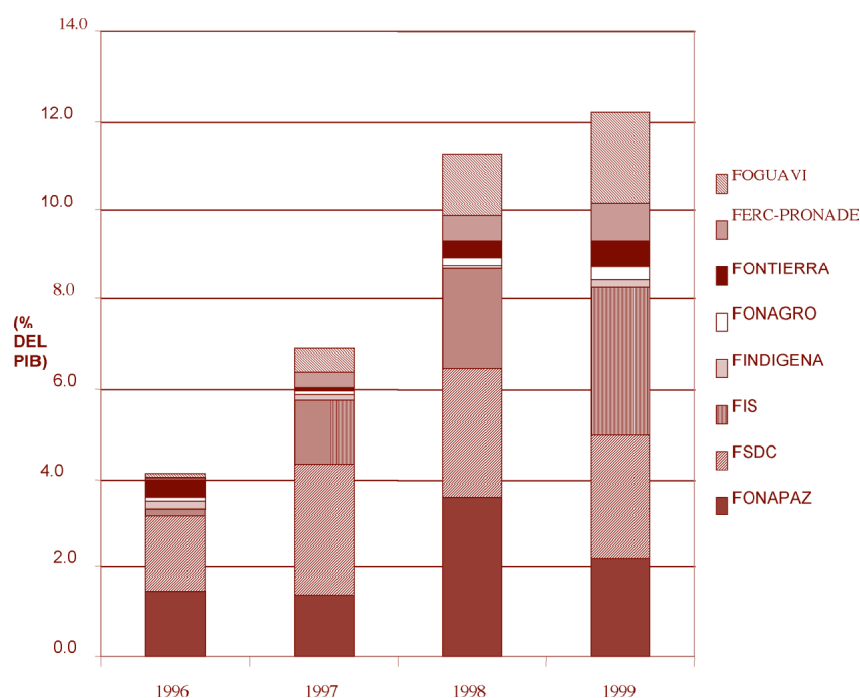
Cuadro 6.13

**Inversión ejecutada por los fondos sociales y transferencias municipales
1995-1999**
En Millones de Quetzales

Año	Inversión Fondos Sociales	Aportes a Municipalidades	Inversión Pública total
1995	243.5	464.5	2,308.4
1996	475.9	631.2	2,591.1
1997	1,001.8	868.6	4,256.2
1998	1,734.1	1,055.2	5,684.2
1999	2,428.0	1,313.2	6,687.3

Fuente: Gabinete Social (1999).

Gráfica 6.2
Evolución de la asignación a los fondos sociales



curso. Adquiere vital importancia la evaluación del gasto de los fondos sociales pues de acuerdo con datos del Ministerio de Finanzas Públicas, su participación en el gasto total se elevó al 12% del total del gasto público en 1999, comparado con el 4% de 1995.⁷⁶

Por otra parte, si bien la política de “ruralización” de la inversión pública logró modificar en forma positiva los patrones de gasto social, en 1999 persistían dos discrepancias importantes: la baja asignación al norte del país (incluyendo Petén) y un aumento moderado de la región Central.

El cambio más relevante es que la región metropolitana redujo en forma considerable su participación en el gasto social en favor de las regiones con índices de desarrollo humano bajo, como puede observarse en el cuadro 6.14 y 6.15.

No obstante el aumento significativo del gasto social y de la “ruralización” de la inversión pública, el avance todavía es limitado. Una comparación de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

76 Ministerio de Finanzas Públicas (2000).

Cuadro 6.14**Distribución geográfica del gasto social ejecutado
1995-1998**

En Porcentajes Sobre el Gasto Social Total

REGION	1995	1996	1997	1998	1999	IDH** 1998	Densidad de Población	% de la población*
Metropolitana	55.6	43.3	30.3	39.1	43.6	0.65	1,177	22.6
Norte	3.6	4.9	6.2	5.9	5.6	0.49	83	8.8
Nororiente	6.0	7.9	9.8	8.1	7.5	0.52	61	8.8
Suroriente	5.3	7.0	8.1	6.6	6.4	0.52	116	8.6
Central	6.6	7.7	9.7	8.6	7.9	0.53	168	10.3
Suroccidente	14.0	18.3	22.3	15.7	17.9	0.49	227	25.1
Noroccidente	6.9	8.4	10.3	5.2	8.2	0.46	91	12.9
Petén	1.9	2.5	3.2	2.8	2.9	0.51	9	2.7

Nota: * Porcentaje de la población total según Censo de 1994

** Se refiere al Índice de Desarrollo Humano.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas e INE.

en 1994 y en 1998 muestra un balance mixto. Según ese indicador, se habrían logrado avances moderados en la satis-

facción de tres NBI (calidad de vivienda, servicio sanitario e ingreso), pero en las otras tres (hacinamiento, servicio de

Cuadro 6.15**Gasto social ejecutado y desarrollo humano
participación por bloque de regiones
1995 y 1999**

En Porcentajes Sobre el Gasto Social Total

Bloque de Regiones	1995	1999	Variación (puntos porcentuales)
IDH alto	55.6	43.6	- 12.0
Metropolitana			
IDH medio	19.9	24.7	4.8
Nororiente			
Suroriente			
Central			
Petén			
IDH bajo	24.5	31.7	7.2
Norte			
Suroccidente			
Noroccidente			

Fuente: Elaboración propia con cifras del ONU (1999).

agua y asistencia escolar) el país enfrenta ahora mayores índices de insatisfacción.

A escala sectorial, los resultados sugieren que la política social tuvo éxito en reducir la insuficiencia de ingreso y mejorar la calidad de la vivienda, pero esto último a costa de un aumento del hacinamiento en todas las regiones, lo cual sugiere viviendas con mejores materiales pero más pequeñas y/o insuficientes para cubrir el incremento poblacional y los flujos migratorios. Esa situación es similar a la política de ampliación de cobertura de agua y saneamiento. A pesar del énfasis propuesto en los documentos de la política social y en los Acuerdos de Paz, el índice de insatisfacción del servicio de agua potable aumentó en siete de las ocho regiones (excepto la Nororiente) y el servicio sanitario logró mejorarse sólo en tres regiones

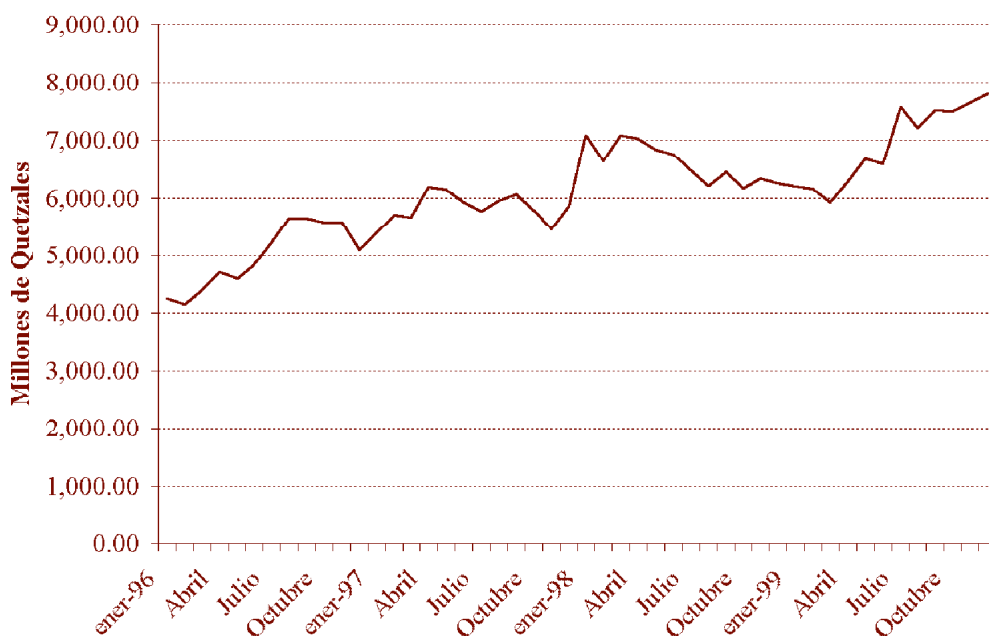
(Metropolitana, Norte y Suroccidente, véase anexos).

5. El aumento del endeudamiento público

a. Deuda interna

El crecimiento del déficit fiscal provocó que la deuda interna del gobierno central tuviera un crecimiento de 18.5% en términos reales, el cual fue un evento sin precedentes en los años noventa. En el futuro el pago por servicios de la deuda -que había venido reduciéndose- se incrementará de nuevo por el crecimiento de la deuda durante 1999. La deuda creció principalmente durante el segundo semestre, con mayores tasas de interés con respecto al primer semestre. Lo anterior confirma un futuro incremento del servicio de la deuda.

Gráfica 6.3
Comportamiento de la deuda interna mensual (1996-99)
En Millones de Quetzales de cada año



Fuente: Banguat (2000).

Como se observa en la gráfica 6.3, el crecimiento de la deuda pública interna pasó de casi Q.6 mil millones (abril 1999) hasta casi Q.8 mil millones a finales de año. Este aumento estimuló el incremento en las tasas de interés: en el primer trimestre las tasas activas estaban en 18.8% y en el último trimestre subieron a 20.6%.

b. Deuda externa

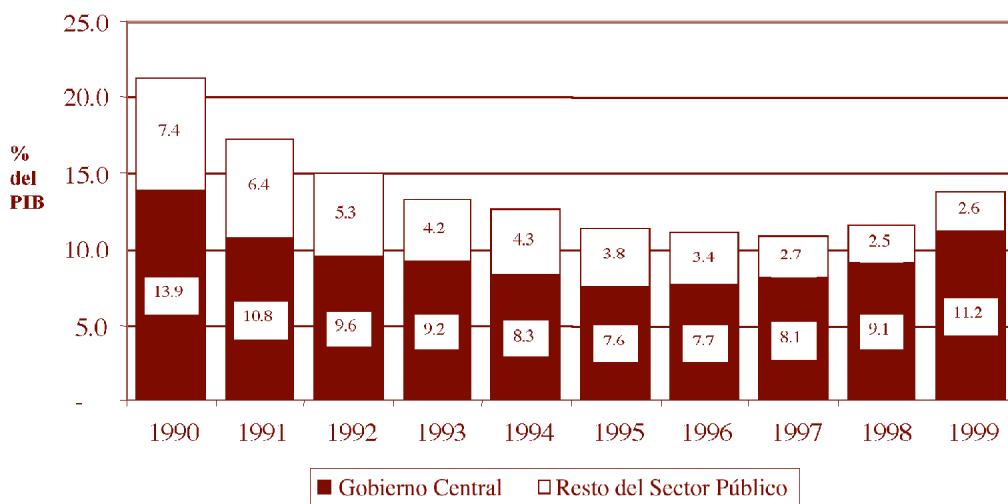
La gráfica 6.4 muestra que la tendencia hacia la baja que había mostrado el endeudamiento del sector público se revirtió a partir de 1997, aunque el total de la deuda del gobierno central y del resto del sector público en 1999 aún era inferior a la deuda del gobierno central en 1990. Pese a sus desventajas el endeudamiento externo puede contratarse en condiciones más favorables (tasas de interés más bajas, plazos más largos) por

lo que las tasas de interés domésticas elevadas pueden ser un instrumento atractivo para financiar el gasto público. Sin embargo, también plantea riesgos, especialmente frente a déficits comerciales elevados y déficits públicos crecientes, que pueden traducirse en expectativas de depreciación e influir en el comportamiento del tipo de cambio. Con ello se eleva el costo (en moneda nacional) de pagar la deuda externa. En 1999 el costo adicional de la depreciación fue superior a dos mil millones de quetzales.⁷⁷

6. La modernización de la administración pública.

Los esfuerzos⁷⁸ para modernizar el manejo de los recursos públicos mediante mecanismos de evaluación y control han tenido un ritmo de ejecución gradual, sin abarcar la totalidad de las entidades públicas y su velocidad ha estado acor-

Gráfica 6.4
Evolución de la deuda externa del sector público (1990-99)
Como porcentaje del Producto Interno Bruto



Fuente: Banco de Guatemala (2000).

⁷⁷ El cálculo realizado fue el siguiente: Costo adicional es igual a la deuda en 1998 multiplicada por la variación absoluta en el tipo de cambio promedio.

⁷⁸ Mostajo (2000).

de con la capacidad de cada institución. Con excepción del SIAF, para 1999 no se había ejecutado transversalmente un proceso de modernización entre las instituciones del sector público. Se estaban desarrollando aisladamente algunos programas de este tipo, en sus primeras fases, como por ejemplo en el Ministerio de Salud Pública (Plan piloto de contratos de desempeño), Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas (Proyecto en fases iniciales de medición del desempeño), Contraloría General de Cuentas de la Nación (Auditoría del desempeño en espera de aprobación parlamentaria), y Secretaría de Planificación (Proyecto en elaboración de evaluación de programas). Existen otras iniciativas como reforma de la Ley de la Contraloría de Cuentas de la Nación⁷⁹, que data de hace 40 años, y la reforma del Organismo Judicial promovida por el Banco Mundial.⁸⁰

7. La corrupción

El índice de percepciones sobre la corrupción de 1999, elaborado por Transparencia Internacional⁸¹, ubica a Guatemala en el puesto 68 de una muestra de 99 países. De acuerdo con lo anterior, Guatemala es el tercer país de Centro América con un menor grado de corrupción y el octavo en América Latina⁸². A pesar de que en el contexto latinoamericano estos resultados no indican que Guatemala esté entre los países más corruptos, la calificación es bastante baja

(3.2 sobre 10⁸³), lo cual indica que el país, al igual que la región, deben avanzar mucho para combatir este problema.

La falta de prioridades claras del gasto público, la incapacidad para evaluar las acciones gubernamentales tanto en lo que respecta a sus efectos así como el desempeño de los funcionarios públicos, la ausencia de control institucional y ciudadano, facilitan los actos de corrupción. Durante 1999 en artículos de prensa fue muy común ver señalamientos de corrupción para funcionarios públicos sin que existiera la posibilidad de aclarar la veracidad de dichas acusaciones, ya que no existían mecanismos adecuados para la rendición de cuentas. Por lo demás, nunca se habla de los corruptores, los que compran voluntades y utilizan el tráfico de influencias. Por otra parte, los casos de TELGUA y FONAPAZ, denunciados como casos de corrupción, tienen características en común⁸⁴: “un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones y en el manejo de recursos públicos, irrespeto de la legalidad y existencia de normas legales ambiguas y permisivas, carencia de control y posible conflicto de intereses, y carencia del escrutinio ciudadano”.⁸⁵

8. La descentralización fiscal

Aunque durante la segunda mitad de la década de 1990 no se contó con una estrategia de largo plazo coherente y comprensiva para descentralizar, los esfuerzos se enfocaron en descentralizar ciertas funciones del sector público y en

79 Acción Ciudadana (2000).

80 Los objetivos de esta reforma son: fortalecimiento de la capacidad institucional del Organismo Judicial, proveer soporte anticorrupción, fortalecer el acceso a la justicia y mejorar la comunicación social (Banco Mundial).

81 <http://www.transparency.de/documents/cpi/1999/index.es.html>

82 Sin embargo, el Indicador de Corrupción sobre Guatemala tiene el defecto de basarse en un número muy reducido de encuestas.

83 El puntaje se refiere a la percepción del nivel de corrupción según empresarios, analistas de riesgo, y el público general, en una escala de 10 (altamente limpio) a 0 (altamente corrupto).

84 Ver con más detalle en Acción Ciudadana (2000).

85 Acción Ciudadana (2000).

86 Banco Mundial (1999).

fortalecer la autonomía municipal⁸⁶. Los esfuerzos de descentralización incluyeron: (i) la creación de unidades de administración financiera descentralizadas en las instituciones del Estado; (ii) la desconcentración parcial de los Ministerios de Educación, Salud y Agricultura; (iii) programas formales de descentralización como PRONADE y SIAS; (iv) transferencia formal de programas de inversión pública a través de los fondos sociales; (v) la descentralización de la administración de impuestos (mayor actividad de las oficinas locales de la SAT); y (vi) la rehabilitación de caminos por parte de municipalidades seleccionadas como parte de un programa piloto del Banco Mundial⁸⁷.

Durante 1999 la Dirección General del Catastro del Ministerio de Finanzas Públicas continuó con el programa de descentralización del IUSI en 13 municipios, con lo cual llegó a 65 el número de municipios que administran este impuesto. La recaudación tributaria realizada por las municipalidades ascendió a solo

25.2% del total de ingresos en 1998⁸⁸, incluyendo la recaudación por concepto de IUSI, que fue del 10.6%. Los impuestos transferidos han sido muy importantes, ya que en 1998 equivalían al 74.8% de los ingresos tributarios de las municipalidades, incluyendo la transferencia del IVA-PAZ, que representaba el 57.8% del total. Esto refleja la poca autonomía financiera que todavía poseen las municipalidades.

Esta autonomía podría verse deteriorada por el incremento en el endeudamiento de los gobiernos municipales. En 1999 se conoció que el endeudamiento de algunas municipalidades alcanzó niveles preocupantes, hasta el punto de comprometer seriamente los ingresos de los siguientes períodos electorales. De no corregirse esto, harán difícil la labor municipal y obligarán al Gobierno Central a tomar cartas en el asunto. En 1998 los préstamos que el INFOM⁸⁹ había realizado y que tenían probabilidad de ser rescatados por el gobierno equivaldrían al 0.08% del PIB.⁹⁰

87 Banco Mundial (2000).

88 ANAM y AGAAI (2000).

89 El Instituto de Fomento Municipal es una institución financiera que concede crédito a las municipalidades con el objetivo de fortalecer la inversión municipal y cubrir gastos de emergencia.

90 Ohana (2000).