

DEMOCRACIA Y JUSTICIA SOCIAL

UNA LECTURA LATINOAMERICANA

II conferencia internacional

200
Guatemala
HACIA EL BICENTENARIO





Eddy Orlando Armas Ocaña
Secretario de la Paz

Silvia Ahidée García García
*Directora de Investigación, Monitoreo y
Seguimiento de los Acuerdos de Paz (DIMSAP)*

324
D383

Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala

2011 Democracia y Justicia Social. Una lectura latinoamericana (Varios autores).
Guatemala: Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala.

1. América Latina 2. Democracia 3. Justicia Social. 4. Políticas sociales
5. Pobreza 6. Pueblos Indígenas 7. Mujeres 8. Desigualdad 9. Desarrollo Rural
10. Sostenibilidad Ambiental 11. Seguridad Democrática

Primera edición: Mayo de 2011
Distribución gratuita

Impreso en Guatemala

Concepto de portada:
Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República de Guatemala.

Diseño de portada y diagramación:
Coordinación de Comunicación Social de la Secretaría de la Paz.

Se permite la reproducción total o parcial del presente material en tanto se reconozcan los créditos correspondientes. Publicación de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala.

Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala
7ª. Avenida 3-54 Zona 1 Guatemala, C.A. 01001

Índice

Presentación.....	11
-------------------	----

Discurso y Conferencia Inaugural

Discurso Inaugural II Conferencia Internacional Democracia y justicia social. Una lectura latinoamericana <i>Álvaro Colom Caballeros</i> <i>Presidente de la República de Guatemala</i>	15
--	----

Democracia y Cohesión Social hacia el consenso Post neoliberal <i>Gonzalo Martner</i>	21
--	----

Panel Central: Democracia y Justicia Social América Latina hacia el Bicentenario

Democracia y justicia social en América Latina. Frente Amplio de Uruguay <i>Miguel Fernández Galeano</i>	39
---	----

Democracia y justicia social en América Latina. Chile: la experiencia de la concertación <i>Gonzalo Martner</i>	71
---	----

Democracia y justicia social en América Latina Experiencia mexicana post-revolucionaria <i>Beatriz Paredes</i>	85
--	----

Democracia y justicia social en América Latina. Experiencia de la UNE en Guatemala <i>Orlando Blanco Lapola</i>	95
---	----

Panel I: Políticas Sociales y Reducción de Pobreza

La hora de la igualdad <i>Juan Carlos Rivas Valdivia</i>	107
---	-----

Política fiscal y política social en Centroamérica <i>Hugo Noé Pino</i>	123
--	-----

Política fiscal y transparencia en Guatemala: logros y desafíos <i>Fernando Carrera</i>	135
--	-----

Los programas de Cohesión Social, un balance preliminar <i>Bienvenido Argueta</i>	145
--	-----

La nueva generación de políticas sociales en Guatemala: una evaluación inicial <i>Wilson Romero</i>	155
---	-----

Panel II: Pueblos Indígenas, Democracia y Justicia Social

Estado y pueblos indígenas. Antecedentes de una relación conflictiva. <i>Gregorio Chay</i>	173
---	-----

Participación política de los pueblos indígenas en Guatemala. <i>Otilia Lux</i>	181
--	-----

CONAIE: Ecuador. La conformación de un sujeto político. De las sublevaciones al ejercicio del gobierno. <i>Marlon Santi</i>	191
---	-----

Panel III: Mujeres e Igualdad Social

La otra cara de la democracia. La agenda política feminista. El proceso de construcción de la agenda. Hallazgos y propuestas para una nueva sociedad. <i>Ana María Cofiño</i>	199
--	-----

Equidad de género y empoderamiento de las mujeres en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <i>Dora Marina Coc Yup</i>	213
--	-----

Un balance de la participación política de las mujeres indígenas y su lucha contra el racismo en Guatemala. <i>Aura Estela Cumes</i>	225
--	-----

Panel IV: Desarrollo Rural y Sostenibilidad Ambiental

La situación ambiental en Guatemala. Propuestas y acciones a corto, mediano y largo plazo. <i>Yuri Mellini</i>	243
--	-----

Territorios ancestrales y pueblos indígenas <i>Domingo Hernández</i>	257
---	-----

Ley de Desarrollo Rural. Un proceso inconcluso: de la propuesta social a la indiferencia política.	
<i>Helmer Velásquez</i>	267

Panel V: Seguridad Democrática Logros y Desafíos

Implementando una política de seguridad democrática. Análisis de la situación actual de la seguridad en Guatemala.	
<i>Carlos Menocal</i>	279
Política y agenda de seguridad en Guatemala.	
<i>Iduvina Hernández</i>	289
La impunidad en Guatemala	
<i>Anibal Gutiérrez</i>	297
Descripción y análisis de la experiencia nacional en combatir la impunidad, garantizar la justicia y la seguridad ciudadana.	
<i>Miguel Ceballos</i>	307
Acerca de los autores.....	315

Presentación

En 2010 varios países latinoamericanos iniciaron la conmemoración del bicentenario de su independencia. Como lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, “Esta celebración marca un hito en la historia de nuestros pueblos, que se construyen sobre la base de los ideales y valores democráticos de paz, justicia, igualdad y solidaridad y se fundamentan en el respeto de los derechos humanos, en las libertades fundamentales y en el Estado de derecho”. A 10 años de la fecha de conmemoración y celebración del Bicentenario en Centroamérica, resulta valioso y pertinente realizar un balance reflexivo sobre los verdaderos alcances y limitaciones de la vida independiente y democrática de los países, especialmente a la luz de las condiciones actuales de pobreza, exclusión y marginalización que persisten en nuestras sociedades. Los retos que enfrentan muchos estados latinoamericanos, particularmente el guatemalteco, se resumen en la imperante necesidad de renovar y profundizar la democracia, así como construir sociedades más igualitarias y justas.

Alcanzar estos importantes cometidos requiere pensar de manera colectiva y participativa la Guatemala que deseamos construir de cara al Bicentenario, y específicamente sobre los asuntos más apremiantes: las políticas sociales, los pueblos indígenas, las mujeres, el desarrollo rural, la sostenibilidad ambiental y la seguridad democrática. En definitiva, esta reflexión cobra inspiración y sentido en los cambios sociopolíticos contemporáneos más amplios en Latinoamérica, lo cual no sólo propicia una rica reflexión a partir de las distintas experiencias, sino también coadyuva en vislumbrar nuevos caminos en pos de la consolidación de la democracia y la justicia social de América Latina.

En 2009 iniciamos un debate político y académico sobre la realidad latinoamericana y los cambios impulsados en diferentes países de la región, con la realización de la I Conferencia Internacional “Cambio político en América Latina: Estado, democracia y políticas sociales”, celebrada en octubre del 2009. En 2010 continuamos este debate con la realización de la II Conferencia Internacional “Democracia y justicia social. Una lectura latinoamericana”, la cual tuvo un énfasis especial, realizar un balance sobre los logros y desafíos en el desarrollo de la democracia y la justicia social en Guatemala y América Latina y propiciar un espacio para la reflexión y propuesta colectiva desde los distintos actores sociales de cara a los preparativos de la conmemoración del Bicentenario de las Independencias de Centroamérica.

Al igual que la I Conferencia Internacional, esta II conferencia, surgió de una iniciativa de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala en colaboración con entidades académicas: la Friedrich Ebert Stiftung FES, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Guatemala, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, la Escuela de Ciencia Política y la Dirección General de Extensión Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala USAC; quienes convocaron a reconocidos académicos, intelectuales, políticos y funcionarios públicos de Guatemala y diferentes países de América Latina. Durante los tres días, tuvimos la oportunidad de escuchar sus intervenciones y debatir acerca de la democracia y la justicia social en América Latina y constatar las situaciones que explican las desigualdades en la región y que han permitido las condiciones para la emergencia de nuevos proyectos políticos y el impulso de políticas sociales que pretenden romper con la lógica del Consenso de Washington.

En este libro se presenta una compilación de las ponencias presentadas tanto en la inauguración como en los diferentes paneles de la II Conferencia Internacional: Políticas sociales y reducción de la pobreza; Pueblos indígenas, democracia y justicia social; Mujeres e igualdad social; Desarrollo rural y sostenibilidad ambiental, y Seguridad democrática. Al igual que con la entrega del libro “Cambio político en América Latina: Estado, democracia y políticas sociales” que compila



las ponencias de la I Conferencia Internacional, esperamos que este libro se constituya en un importante aporte para la discusión, análisis y reflexión de la situación actual de nuestro país y de la región latinoamericana.

Las entidades organizadoras de esta II Conferencia Internacional hacen patente su reconocimiento y agradecimiento a las y los ponentes por compartir sus conocimientos y experiencias, así como a todas las personas que por segunda ocasión nos acompañaron en estos tres días de debate y reflexión. La Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República hace entrega de este libro a la sociedad guatemalteca, esperando pueda servir como insumo en la discusión de un proyecto de nación frente a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de nuestro país.

Secretaría de la Paz
Presidencia de la República de Guatemala

Discurso inaugural II Conferencia Internacional Democracia y Justicia Social. Una lectura latinoamericana

Álvaro Colóm Caballeros
Presidente de la República de Guatemala

Quiero compartirles algo que hablábamos con Gonzalo Martner durante el programa de radio matutino. Según recuerdo, el momento por el que atraviesa América Latina es único, nunca antes en América Latina se habían suscitado tantos cambios simultáneos, nunca antes habíamos visto al Continente entero y cada uno de sus países inmersos en la búsqueda de su propio modelo. Esta es una nueva época, un inicio de siglo en el que esas incipientes democracias, que en algunos lugares están más fortalecidas que en otros, se están permitiendo diseñar y construir el modelo más adecuado para cada país. Con matices de convergencias y divergencias, pero realmente dentro de un espíritu latinoamericano distinto, inclusive, que he podido corroborar en las múltiples cumbres en las que he participado.

Observo que ya no existe una teoría de sustitución de importaciones como la de los años 60's o 70's, o de fuerza neoliberal aplastante; en este preciso momento, cada país está diseñando su propio destino y por ello es que vemos distintas formas de gobierno, aunque como pueblos tengamos grandes similitudes.

Ya no tengo ninguna duda de los avances que algunos países hermanos han alcanzado. Han estado y están abriendo brecha a esa nueva América Latina. Podemos observar casos como el de Brasil, el caso de Chile o bien el de México con todo y su lucha contra el flagelo del narcotráfico que agobia a toda la Región. Todos nuestros países tienen sus matices y sus bondades. Y esta diferenciación nos está uniendo aún más, no importando las diferencias ideológicas o las

distancias entre nuestros pueblos. Existe más bien una voluntad generalizada de que haya una transformación generalizada en toda América Latina.

En este contexto, la Justicia y la Democracia no pueden ir separadas. El valor de la Justicia y el de la Democracia son los verdaderos pilares para una estabilidad y para un mejor futuro de las sociedades. Todos y cada uno de nuestros países hemos tenido un desarrollo y una dimensión distinta según han sido nuestras respectivas historias, pero la Justicia es el alma de la democracia y ésta es la que logra esa participación masiva de la sociedad y que logra hacer justicia.

En mi opinión, cuando ambas funcionan en armonía, se inicia la verdadera construcción de la Justicia Social. Esta Justicia Social, en términos generales, es que todos tengamos las mismas oportunidades, que todos tengamos la posibilidad de salir adelante, con nuestras respectivas habilidades y nuestra sabiduría, tal y como nos las haya concedido Dios.

En el caso particular de Guatemala, se está dando un cambio que lo está viendo la mayoría y es un cambio de fondo: Al total de niños, niñas y jóvenes adolescentes atendidos dentro del Sistema Educativo y de Salud hemos sumado a un millón 700 mil más de atendidos. Es un gran cambio. La Educación es la siembra de hoy para cosechar desarrollo, democracia y Justicia el día de mañana. No podemos permitir que a un niño lustrador se le vede el derecho a la escuela.

Ayer durante la presentación del Programa Mi Familia Progresá y hoy durante el Programa de Radio relataba el caso de Manuelito de San Raymundo: Que en enero le fue a reclamar al alcalde de su pueblo, que por culpa del Presidente Colom ahora tenía que ir a la escuela. El contaba que luego de que había perdido tres veces el primer grado ahora está contento porque ganó su primer grado, y agregó, *“todavía lustró zapatos los sábados y domingos”*. Yo estoy convencido de que el esfuerzo de Manuelito por ganar un grado fue mayor que el esfuerzo que yo hice por ganar 16 años y graduarme de Ingeniero. Sobre todo si sumamos al esfuerzo personal, el esfuerzo de su familia, el de su señora madre, etc. Ese



esfuerzo es el que está cambiando las cosas, y un similar esfuerzo es el que permitió que mañana se inauguren 64 nuevas aulas en la Zona Reyna, en pleno corazón de la selva húmeda. 64 aulas que son la novedad del área.

Pero también está el esfuerzo de los maestros y maestras, ahora tienen pupitres y el cambio de todo el sistema educativo, asimismo, el Puesto de Salud. Otro caso es el del área Tzutujil, que dentro de toda la Zona Reyna, puede exponer que durante el año 2,010 en siete de sus municipios no haya habido una sola muerte por parto, eso es avanzar.

El Área de Ixcán es un área muy linda, pero que no interesaba porque siempre fue la diferencia entre los de aquí y los de allá. Pero eso está cambiando. Son 642 mil familias que están incorporadas en el Programa Mi Familia Progresá. Son 217 mil jóvenes que asisten a las Escuelas Abiertas haciendo lo que les gusta; son más de 180 mil personas de las áreas de extrema pobreza, que reciben sus bolsas solidarias. Podemos cambiar si primero cuidamos el recurso más importante de la sociedad, que es el Ser Humano.

No podemos colocar al mercado o al dinero como la prioridad número uno, porque cometemos los errores del pasado; es el ser humano, es la construcción del capital humano la que construye la Justicia, la que construye una sociedad ordenada, una sociedad justa.

No es justo que Manuelito esté lustrando los sábados y domingos, y hasta que ya no haya más manuelitos, manuelitas, juanitas o pedritos vamos a ver nuestra sociedad distinta. La vamos a ver sin violencia, la vamos a ver con alegría, con entusiasmo.

Yo quiero agradecer en particular a los amigos que vienen de: El Salvador, de Colombia, de México, de Chile, de Bolivia y por supuesto, los hermanos guatemaltecos. Para quienes están por primera vez en este lugar, Guatemala es un país mágico, es un país multicultural, con una diversidad cultural

impresionante. Somos en conjunto un país donde la riqueza camina sobre la pobreza. Nuestro gran reto es revertir eso y hacer que la pobreza desaparezca. Nos falta alcanzar un equilibrio entre la parte social, la económica, la parte de seguridad y la de justicia. Este debe ser el gran emprendimiento que todas y todos lo guatemaltecos debemos promover.

Si no estoy mal, ustedes van a estar en conferencia en el día marcado con el “4 Kiej”. Este día es el del Venado, es un día de fortaleza dentro del calendario maya. Hace un momento hacía una comparación: Pensaba en “El Mirador” allá en el Norte de Petén en el que 350 años antes de Cristo fue el primer Estado conocido en el Continente Americano, mientras Alejandro Magno estaba conquistando Persia, acá ya teníamos conocimiento del sistema vigesimal, del que obtuvimos este calendario perfecto que usamos hasta la fecha.

Algo debemos tener en nuestro continente que todavía hace vibrar con esa energía y esa magia.

La parte de nuestra historia, escrita durante el siglo XX fue muy dolorosa para unos y trágica para otros y otras. Lo que presentaba el video de introducción, tiene que ser recordado siempre para que no se repita. Sueño con que Manuelito conozca solamente por los libros de historia acerca de estas penas del siglo XX, pero que ya no le toque vivir en carne propia ninguna de estas tragedias; igualmente que dentro de muchos años se diga, que nuestra generación tuvo la valentía de cambiar el país, aunque algunos no lo logren ver entonces o algunos no lo quieran ver hoy, porque estoy seguro que hay miles que no solo lo ven sino que están sintiendo ese cambio.

Así que bienvenidas a todas y todos, que también corren el riesgo de que les guste y se queden, como dicen los amigos colombianos, por ello bienvenidos. ¡Ojala! el tiempo les deje disfrutar de las bellezas de nuestro país y que puedan compartir esos paneles y que puedan realmente llegar a conclusiones que nos enriquezcan a todos y todas.



Mil gracias a los conferencistas, mil gracias al Comité organizador, a las instituciones que están apoyando este esfuerzo, Yo creo muchísimo en el intercambio de experiencias, es enriquecedor. A veces un seminario, un encuentro de dos días, vale por un año de universidad, porque se dan tantas experiencias que a veces cuesta, inclusive tener tiempo para relacionarlas. Pero les deseo lo mejor de todo y les deseo una buena estancia a las amigas y amigos que vinieron de lejos.

Muchísimas gracias.

Democracia y Cohesión Social hacia el consenso post neoliberal

Gonzalo Martner

La ponencia que quiero realizar se ocupa de pensar ciertos elementos que pudiesen ser parte de la constitución de lo que podríamos llamar un consenso post neoliberal en nuestro continente, esto porque le correspondió probablemente a mi país -Chile- abrir un ciclo allá en los años setenta, en pleno periodo de la dictadura en donde se produjo una confluencia; una convergencia con un proyecto intelectual que devino en proyecto político y de gestión pública de los llamados Chicago Boys, que procuraron generar en mi país, un país de tradición democrática, un país en el cual el Estado vertebró al conjunto del sistema social, político y económico para llevar adelante la utopía conservadora de la autorregulación de la sociedad por el mercado, eso sí, bien cautelada por el autoritarismo político.

Fue posteriormente formulado, extendido como conjunto de políticas públicas que fueron propuestas a nuestro continente, en particular bajo lo que se denominó como el Consenso de Washington, que muchos de ustedes, por no decir todos ustedes, conocen muy bien. Permítanme hacer un breve recuento, se trataba de la disciplina presupuestaria de la reforma fiscal con bases imponibles amplias y tasas marginales moderadas, de la liberalización financiera; de tipos de cambio competitivos; de liberalización comercial; de apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; de privatizaciones; de desregulaciones de cambio en las prioridades del gasto público y de garantía de los derechos de propiedad. Por supuesto, no todo lo que está aquí es desdeñable por sí mismo, pero sí, sobre todo lo que ello dio lugar. Este tipo de planteamiento fue un conjunto de políticas públicas que se resumieron básicamente en la desregularización, la privatización y la disminución en el tamaño del Estado.

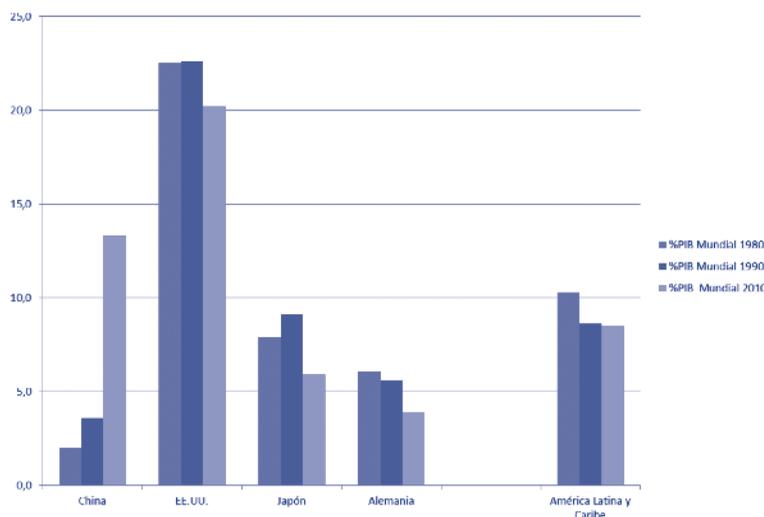
Este proceso se tradujo en un conjunto de resultados, claro en el conjunto de nuestro continente, estos resultados en particular tuvieron en mi país (y más allá de mi país) un conjunto de situaciones en las cuales lo que en su momento fue objeto de tantas críticas, balances e insatisfacciones; de decir, los procesos de construcción de políticas de desarrollo en la post guerra, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial en el siglo XX, se tradujo en un conjunto de desempeños económicos que manifiestamente implicaron retrocesos para América Latina. Retrocesos que han implicado (creo que la palabra no es suficientemente fuerte) el riesgo de marginalización económica, en algún sentido también política de América Latina en el proceso de globalización que simultáneamente tenía lugar a escala mundial.

En los últimos 30 años se produce la fuerte emergencia como importancia en la economía mundial de un conjunto de países asiáticos durante los años 60, especialmente de China, una cierta declinación de Estados Unidos; Europa por asentar el gráfico; Alemania con una declinación y Japón generando una misma dinámica de esta naturaleza, si bien América Latina en algún sentido, no tuvo una legislación extrema; sin embargo, se encuentra hoy por hoy en una tasa de participación de la economía mundial que ya descendió del 10% del total y sigue decreciendo. Esto se traduce al mismo tiempo en que el crecimiento que subyace a estos indicadores se mantiene muy bajo de aquel que en promedio de todo el mundo han venido experimentando los llamados países emergentes y en desarrollo. Por supuesto, los promedios esconden siempre muchas cosas, pero también nos indican -en este caso- que el riesgo de marginalización de nuestro continente está presente, está allí como un dato a considerar. (ver gráfica 1)

Pero al mismo tiempo, lo que tenemos es un conjunto de cambios en el orden político, la posibilidad a lo largo del tiempo de ir dejando atrás la prevalencia en un momento tan duro, tan dramático, tan extendido en nuestro continente de dictaduras militares, de regímenes autoritarios de diversa índole y en ese proceso de redemocratización de nuestras sociedades, obviamente, se replantea de manera muy significativa e importante la reflexión. Solo los nexos entre aquellos que hicieron crisis en los años 70's y 80's sobre los nexos entre el ejercicio de las libertades, la separación de los poderes, la elección periódica de los gobernantes



Gráfica 1
América Latina en la Economía Mundial
(PIB a paridad de poder de compra FMI)



y las realidades económico y sociales. En este sentido entonces, es que tocó constatar que la nuestra, efectivamente, era una situación en donde la democracia volvía por sus fueros, pero en condiciones de fractura social que obligaban a repensar, a replantear la temática, ya no solo más abstracta, muy importante por cierto de la justicia social, sino de las políticas que condujesen a mayores grados de cohesión social como contrapartida, como antinomia para facturas en las cuales históricamente nuestros países habían sido confrontados, pero especialmente, después de las tres décadas de prevalencia de las políticas neoliberales.

Los indicadores de desigualdad en América Latina se agravaron en este período, hubo, en conclusión, poco y menor crecimiento que en las décadas del 50 y del 60, se mantuvo (en muchos casos se agravaron) los indicadores de desigualdad social, de desigualdad de los ingresos, de desigualdad de acceso a los activos productivos. Por esto no es de extrañar que el continente sufriese un conjunto de cambios políticos diversos, como bien ha subrayado el Presidente Colom en las palabras que acaba de pronunciar; pero que pueden expresar lo que en su momento Karl Polanyi llamó: el péndulo de la situación de liberalización; la invasión de los mercados de las estructuras sociales y luego la reacción que esto

produce. Polanyi observaba esta situación al inicio del siglo XX, no es otra cosa la que se produce, nuevamente, a inicios del siglo XXI.

Es por esto entonces, que emergieron procesos políticos variados, diversos liderazgos y enfoques que llevaron a gobierno y coaliciones reformadoras, refundacionales -según los casos- para tomar las riendas del gobierno; a iniciar un camino en el cual se procuró; desde luego, consolidar la democracia, que tiene esta enorme importancia, significación en tanto cautela la dignidad básica de las personas, sus derechos esenciales; pero que, al mismo tiempo, goza en nuestro continente (en nuestros países) de una ausencia de legitimidad que está dada justamente por la desestructuración social, la injusticia social, la falta de cohesión social. De este aspecto es entonces, que vale la pena constatar cuáles son algunos de los principales obstáculos que enfrentamos.

Primero, desde el punto de vista de los conceptos, vale la pena señalar que hay que tomar en cuenta, de manera seria y significativa, que no todo lo que fue avanzado en materia de políticas económicas y sociales debería ser tirado por la borda; por que evidentemente mantener políticas de consistencia fiscal, no necesariamente es una política que no puede ser asumida como una política progresista; al revés, los programas, los procesos de distribución rápida que procuran generar incrementos o cambios en la situación distributiva de modo brusco, generando desequilibrios económicos y al mismo tiempo desequilibrios externos o bien polarizaciones sociales. Esas son lecciones que manifiestamente debemos aprender.

Entonces, por eso es más importante que nunca el constatar que es de enorme importancia, es tal vez el fundamento de lo que hoy día va juntando, reuniendo un consenso que podríamos llamar de amplio espectro; el papel de tres factores para pensar cualquier tipo de situación en la cual estuviese envuelto este nuevo vínculo a recorrer entre democracia y cohesión social. Primero, la calidad de las instituciones; segundo, la generación y adaptación del conocimiento técnico y su incorporación a los procesos económicos, en el proceso de cambio aceleradísimo, que éste va teniendo a escala mundial; Como tercero, el manejo activo del riesgo en nuestras sociedades; el macroeconómico, el social y agreguemos ahora el cambio climático.



Hay obstáculos en este camino, por supuesto, es en primerísimo lugar: la carencia de instituciones aptas para la coordinación económica a largo plazo; la construcción de políticas económicas capaces de generar empleos estables y de calidad, al mismo tiempo debilidades en los sistemas fiscales y en los sistemas tributarios para generar espacios de protección social en los ciclos económicos. Muchos de nuestros gobiernos que reaccionaron frente a la ola neoliberal, que se propusieron generar estrategias distintas de aquellas que emanaron del Consenso de Washington, se encontraron con instituciones que hacen extremadamente difícil la tarea.

Permítanme ahondar un poquito más, puesto que uno de los instrumentos de los cuales disponen los gobiernos, su política fiscal, se encuentra con que los países (esto es un dato bastante generalizado en América Latina) tienen una situación en donde los ingresos tributarios son extremadamente bajos. Es cierto que estos ingresos tributarios han tendido a aumentar en el periodo reciente, pero no es menos cierto que no se comparan en absoluto con los niveles de recaudación tributaria; por tanto, el gasto público es el que hace posible precisamente, en la historia reciente de los procesos políticos, económicos y sociales, hablar de democracias con sustento en la Cohesión Social con criterios de justicia distributiva mayormente establecidos. Es por esto, que no cabe sino constatar que hay un largo camino que seguir recorriendo en el fortalecimiento de las capacidades elementales de nuestros Estados.

Hay un primer grupo de países (ver cuadro 1) que logró ciertos incrementos en el curso de la última década; pero también hay otros grupos, en donde no solo los ingresos tributarios son bajos en relación a la capacidad de la economía, sino que también ¡fíjense ustedes! hay un conjunto (incluyendo mi propio país) de países, que contrariamente a lo que observamos en las sociedades maduras de los países del mundo desarrollado, en los cuales la estructura tributaria aumenta la desigualdad previamente existente en la generación de ingresos en el mercado; eventualmente lo que es todavía más grave, el propio gasto público, termina de agregar factores adicionales de desigualdad. Si a la distribución del ingreso que emana del funcionamiento de los mercados, que ya en nuestros países genera una enorme desigualdad distributiva, le agregamos que la estructura tributaria no corrige, sino que aumenta esa desigualdad distributiva y que la aplicación del gasto público la aumenta todavía más, entonces tendremos –creo- conciencia

que los instrumentos de los cuales disponen los gobiernos en otros países merecen y deben tener correcciones de gran significación; por eso, es que en todos nuestros países hemos tenido que acudir a lo que se ha conocido como los programas de transferencias condicionadas. (ver cuadros 2 y 3)

Cuadro 1
Evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales
(En % de PIB con contribuciones a la seguridad social)

GRUPO promedio Simple	1990	1996	2000	2005	Promedio y tasa de crecimiento 1990-2005
Grupo A (Brasil, Uruguay, Argentina, Chile.)	21,3	22,9	23,9	26,9	23,7 __ 24,6
Grupo B (Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Paraguay)	10,8	14,2	14,5	16,1	13,9 __ 24,6
Grupo C (México, Ecuador, Venezuela, Guatemala)	8,3	8,7	10,1	11,3	9,6 __ 36,8
Promedio Simple A L	12,4	14,6	15,3	17,0	14,8 __ 37,1

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ilpes y el FMI.
Para Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a Gobierno General

La razón es muy simple, la distribución del ingreso encuentra un reflejo en la seguridad social que a su vez suele ser el principal componente del gasto público en nuestros países; la mayor parte del gasto público es, por tanto, regresivo. Si, regresivo es lo que le da origen a la seguridad social, es decir, la estructura de las retribuciones en el mercado de trabajo. Pero al mismo tiempo la educación y la salud, si es que más o menos se distribuyen en términos de los gastos públicos, que se dedican a estos destinos sociales, apenas recorren la estructura distributiva existente. Por tanto, solo mecanismos de redistribución directa están en condiciones de alterar los patrones distributivos en el corto plazo, por que bien sabemos, que es en el corto plazo cuando se juegan las opciones de los gobiernos su legitimidad y la posibilidad de continuar en el tiempo con transformaciones de mayor amplitud.



Cuadro 2
Efectos distributivos de la política fiscal
(Gini antes y después de impuestos)
En países de la OECD.

	Antes de impuestos y transferencias 1	Después de impuestos y transferencias 2	Importancia de la acción fiscal (3)=(2-1)/1
Dinamarca	0,420	0,217	-48,3%
Suecia	0,487	0,230	-52,8%
Finlandia	0,392	0,231	-41,1%
Holanda	0,421	0,253	-39,9%
Japón	0,340	0,265	-22,1%
Bélgica	0,527	0,272	-48,4%
Alemania	0,436	0,282	-35,3%
Australia	0,463	0,306	-33,9%
EEUU	0,455	0,344	-24,4%
Italia	0,510	0,345	-32,4%

Elaboración Propia en base a Ferrantis y otros (2004)

Cuadro 3
Efectos distributivos de la estructura tributaria
(Gini antes y después de impuestos)
en América Latina

	Año	Indicador de bienestar	cobertura	Gpre	Gpost	Impacto distributivo
Argentina	1997	IFE	IN. IP. IM Y SS	0,548	0,567	+3,5%
Brasil	2000-01	IFE	IN,IP,IM, Y SS	0,581	0,579	-0,3
Chile	1996		IN	0,488	0,496	1,6%
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0,482	0,483	0,1%
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0,663	0,670	1,1%
El Salvador	2000	ITF	IN	0,502	0,517	2,9
Honduras	2000	ITF	in e IM	0,543	0,571	5,3%
México	1989			0,506	0,550	+8,7%
Nicaragua	2000	ITF	IN	0,510	0,692	35,7%
Panamá	2003	IFE	IN,IM y SS	0,564	0,583	3,5%

ITF: Impuesto total familiar, IFPC: Ingreso familiar per cápita, IFE: Ingreso familiar equivalente, IN: Impuestos nacionales, IM: Impuestos municipales, IP: Impuestos Provisionales o estatales SS: Seguridad Social.

Estos programas han tenido lugar en toda América Latina, también en Guatemala. El Presidente Colom ya hizo referencia del programa que se desarrolla en este campo. Pero ocurre también, que en diversos países de América Latina, éstos programas de transferencias condicionadas tienen lugar, son importantes, porque alteran los patrones distributivos, le cambian las condiciones de vida a quienes sufren de las mayores condiciones de miseria pero son perfectamente insuficientes. Son de magnitudes pequeñas y no están en condiciones de estructurar por tanto una estrategia de largo plazo.

No quiero abusar en exceso de su tiempo, solo quería profundizar un poco sobre cuáles son aquellas situaciones que, en nuestro continente, explican las desigualdades distributivas, estrategias de corto y de largo plazo. Pero permítanme decir sin embargo, que de lo que se trata es de no solo constatar las dificultades; no solo recalcar el punto de partida de estos procesos en los que gobiernos de distintos signos han procurado romper con la lógica del Consenso de Washington; inaugurar nuevos procesos y proyectos progresistas, con diversidad, con enfoque, en algunos unos casos refundacionales en otros reformadores, esos procesos tienen la característica de buscarlo sin la ampliación de la ciudadanía.

Eso significa que no solo se procure que la ciudadanía política se exprese en los procesos electorales (como ya se ha mencionado en las diversas introducciones a este seminario), que tengan lugar; en buena hora, se trata de que se perfeccionen cada día más y al mismo tiempo se construya ciudadanía social -me atrevo a decir también- ciudadanía cada vez más ambiental. Pero es la desigualdad de origen de nuestras estructuras socioeconómicas la que sigue siendo el gran obstáculo para que nuestra democracia tenga la legitimidad en los ciudadanos, no solo los ciudadanos, sino que especialmente las nuevas generaciones, que suelen (en muchos de los procesos políticos recientes) sustraerse del proceso de participación política. Tal vez uno de los temas de mayor peligro para esta reflexión en la que estamos, es la reacción necesaria al Consenso de Washington y las políticas neoliberales, la emergencia de diversas respuestas reformadoras o refundacionales en nuestro continente con los límites que estamos mencionando.



Pero si esos límites hacen que las nuevas generaciones se sustraigan de la participación política entonces, el peligro de una regresión futura puede estar allí a las puertas.

Quiero concluir señalándoles, así como existe el decálogo del Consenso de Washington, ¿Por qué no proponerse un nuevo consenso? que podríamos llamar de muchas maneras, pero que por lo menos estaremos todos de acuerdo en denominarlo un Consenso Post-Neoliberal. Éste tiene que componerse de diez puntos para mantener esa lógica de decálogo, creo que lo primero es no olvidar que el papel aguanta mucho. Ahora bien, tomemos en cuenta que los programas, que las fuerzas políticas, culturales y corrientes de opinión en otros países, pueden plantear a sus sociedades (pueden tener una extraordinaria inspiración) y contar con la capacidad de generar movimientos de ideas significativas, pero si no están acompañadas de capacidades institucionales, entonces nada podrá avanzarse sólidamente en el tiempo.

1. Fortalecer las capacidades de las instituciones democráticas.

Administraciones más sólidas, más probas, más socialmente legítimas, son esenciales para atenuar el desprestigio tradicional de la actividad política; puesto que, la transformación del proyecto político en conflicto, la transformación de la acción pública en acción de beneficio de privilegiados (que es precisamente lo que le quita legitimidad y destruye las capacidades entre otras cosas) son el caldo de cultivo para los autoritarismos; en ese sentido, las administraciones debieran generar mecanismos como políticas de seguridad ciudadana que respeten los derechos ciudadanos.

La conclusión simple de que se requiere mano dura para enfrentar las situaciones que tienen origen en la desigualdad, es una respuesta inmediata, es muy simple, es muy fácil de explicar. Allí donde hay inseguridad, delincuencia y situaciones en las cuales los ciudadanos no ven en las instituciones públicas respuestas a sus inquietudes; entonces la lógica de una mano que manda, que se impone parece ser una respuesta inmediata, simple de entender, simple de aceptar; pero que

precisamente origina una suerte de legitimidad en estas estructuras desiguales que la sociedad tiene. La ausencia de oportunidades genera, como bien sabemos a la larga, descomposición en las familias, problemas con la ley desde la temprana edad y finalmente ampliaciones de los grados de delincuencia y de violencia.

Es por esto que lo primero es siempre hacerse cargo de mejorar sistemáticamente las instituciones, hacerlas cada vez más participativas, pero al mismo tiempo, efectivas y a su vez, afinar las preocupaciones de los ciudadanos, de allí las experiencias -que las hay y muy positivas- de descentralización del Estado tienen un rol esencial.

2. Desarrollar fuertes políticas de integración urbana. Que las instituciones democráticas descentralizadas efectivas estén en condiciones de dar respuestas a los fenómenos de interés urbano o desintegración urbana que recientemente son el caldo de cultivo, el pan de todos los días de los desequilibrios sociales y políticos en otros países. Los nuestros son países muy variados, muy distintos entre sí y en su seno, pero todos enfrentan la problemática de las grandes ciudades que crecen inorgánicamente que van generando cuadros de incapacidad de integración social. Es por eso, que probablemente algo que no ha tenido una prioridad en muchas de las agendas progresistas hoy día -que si deben tenerlas- desarrollar fuertes políticas de integración urbana, generar las capacidades al mismo tiempo de intervención en este campo es esencial.

Además, es en el terreno del espacio vital urbano donde se juega la existencia, la eficacia, la capacidad de expandirse y de dar respuestas apropiadas de las propias políticas sociales. Ya no son los grandes ministerios encargados de las grandes políticas los que probablemente, estén en situación o en condición de dar las respuestas apropiadas de las instituciones descentralizadas en el contexto de políticas, que buscan en el barrio, en el territorio, su afincamiento esencial. Ya no se puede pensar una salud primaria preventiva y de especialidades básicas, sino es en el contexto de las políticas de barrio, de integración urbana. Ya no se puede pensar que los sistemas de transporte de calidad son temas que no debemos

abordar con fuerza. Al mismo tiempo, la expansión de sistemas educativos que ya no son solo la escuela tradicional, sino que también el acceso a banda ancha en internet, a espacios de capacidad de multidesarrollo de múltiples opciones y expresiones de tipo cultural en nuestras sociedades; asimismo, la ampliación de espacios colectivos en áreas verdes y en instituciones deportivas de distinta índole hacen de la política urbana, un segundo aspecto esencial.

3. Reforzar el acceso al empleo con derechos. Es aquí donde está el nudo de la diferencia y distancia entre las propuestas progresistas y las de tipo neoliberal, cuando se sostiene que la mejor política social es la creación de empleo -con lo cual podemos estar de acuerdo-, pero que al mismo tiempo, en la creación de empleo la mejor política es que no haya ninguna intervención pública en los mercados de trabajo y que se deje a “la libre iniciativa económica”, que ésta genere las condiciones para que, habiendo empresarios innovadores que crean nuevas actividades y empleos; es decir, que no intervenga el Estado generando protecciones que pueden ir en contra de la creación de empleo; precisamente ese discurso es el que ha entrado en una crisis profunda. Por consiguiente, la política económica orientada al crecimiento está en crisis, la cual hace competitivo los mercados de bienes y de capitales, que crea infraestructura, acceso a los mercados, los estímulos a la inversión, el uso de las nuevas tecnologías de la información, todas esas políticas económicas deben tener como meta primordial incrementar la capacidad de las empresas de crear empleo, pero hacerlo en condiciones en que esos empleos contengan derechos como: derecho a la negociación colectiva, a la organización sindical, a salarios mínimos y a la construcción de un diálogo social, que conlleven al fortalecimiento de la productividad, generando círculos virtuosos entre el aumento de los salarios, aumento de la productividad y fortalecimiento de las estructuras productivas.

4. Asegurar ingresos sociales básicos para todas las Familias. Es una experiencia que ya se puede decir que en América Latina ha tenido éxito suficiente para plantearse no solo ser programas restringidos, programas específicos, programas experimentales, programas que parten como una nueva

respuesta social frente a los desafíos de la pobreza más extrema; sino que nuestras sociedades están en condiciones de generar una estructura permanente que asegure ingresos sociales básicos a todas las familias. Eso significa programas de transferencias en dinero, pero también en servicios sobre bases cada vez más universales, al mismo tiempo, programas que no solo se traduzcan en la distribución de pequeños montos de ingresos, sino su articulación con la generación de capacidades de inserción en el empleo. Las experiencias están teniendo lugar todos los días en otros países en América Latina. ¡Ojala! muchos seminarios como éstos nos permitiesen compartir esas experiencias con sus éxitos y con sus fracasos, que los hay de ambos tipos para justamente hacer de este uno de los ejes de la propuesta progresista del Consenso Post-Neoliberal.

5. Fortalecer el acceso a la protección social frente a los grandes riesgos. Si nuestras sociedades están en condiciones de dar una respuesta para que todos accedan a lo mínimo, y al mismo tiempo, no puedan tener respuestas a los riesgos que manifiestan la gran mayoría, las familias más desposeídas no podrán enfrentar los riesgos que se les presenten, a diferencia de quienes tienen ingresos suficientes y gozan de activos productivos, que sí podrán enfrentar los riesgos de distinta índole. Es por esto, que la construcción de sistemas de protección social, deben ser de gran impacto y magnitud para acompañar los mercados de trabajo desde la infancia hasta la vejez, como ha sido el lema de muchos de los proyectos y programas que han tenido lugar en los últimos años. ¡Esto es esencial! Porque el riesgo de enfermar sin cobertura suficiente, de perder el empleo sin mecanismos de transición de un empleo a otro, de llegar a la vejez sin ingresos básicos y de las catástrofes naturales (el cambio climático es una amenaza creciente) vulnera a la sociedad misma, a la vez evidencia que las capacidades de respuesta de los Estados siguen siendo esenciales. A Guatemala le ha tocado vivir diversas catástrofes recientemente, al igual que otros países como mi país –Chile– que sufrió un gigantesco terremoto. En ese sentido, se debe seguir trabajando para fortalecer la capacidad de respuesta frente a los riesgos sociales y a los riesgos de catástrofes naturales.



6. Reforzar el acceso a una educación de calidad. La educación tiene que recrear consensos básicos de ciudadanía democrática. Muchos de nuestros países no tienen, algunos sí, esos parámetros que la sociedad requiere para su cohesión como compartir valores. Una educación que transmite valores, que transmite capacidades para discernir frente a los dilemas que la vida, a confrontar cada cual en su contexto es una primera tarea de la educación. Esto se puede compartir de manera plural, con distintos enfoques sin necesidad de homogeneizar la respuesta, pero sí el campo de la educación y los valores se debe desarrollar con mucha fuerza.

Pero al mismo tiempo la completa desigualdad de oportunidades que siguen generando y reproduciendo los sistemas educativos tradicionales, nos obligan a una reflexión y a implementar políticas efectivas para que la transformación en la escuela se produzca con rapidez. De nuevo las experiencias están teniendo parte en todos los lugares. Les puedo decir que mi país -Chile- y en alguna medida en el cono sur, la capacidad de repensar los sistemas de formación de los docentes y readaptarlos a las nuevas tecnologías de la información y estructuras curriculares; además, hacer de la escuela, el espacio en el cual se consolida una convivencia humana y social, frente a barrios en descomposición, polarizaciones sociales, como las que conocemos, pérdida de valores esenciales y de parámetros en la vida para los niños y jóvenes; la escuela, obviamente, no va a poder reemplazar nunca a la familia y los valores básicos de la sociedad, pero sí tiene que hacer de la convivencia y de la capacidad de generar prácticas de resolución de conflictos, para crear en la misma el lugar en donde el conflicto (existente en el medio familiar y social en el que se desenvuelve) tiene una salida, una respuesta en la que hay que trabajar. Esto es parte de los grandes temas que nuestra educación tiene por delante tanto en el nivel preescolar, escolar como en el universitario.

7. Ampliar la orientación al desarrollo económico sustentable. Creo que desde hace muchos años, nuestros países han ido adaptando sus políticas públicas, pero existen aún en muchos de nuestros países, instituciones que se ocupan de la preservación del ambiente, así como los presupuestos que se asignan a este

tema y el enfoque que se le da, los cuales deben ser ampliamente corregidos. Producir cambios en las matrices energéticas de nuestros países para disminuir la huella de carbono de los procesos de creciente económico, no es lo que simplemente pueda desearse; empieza a ser condición de la competitividad de nuestras economías al punto de que el condicionamiento de muchos mercados externos empieza a ser cada vez más uno que recoge, de manera bien precisa, la huella de carbono que cada una de las producciones van generando. En este aspecto hay tanto que hacer en la preservación del medio ambiente en cada espacio territorial como también, producir cambios a fondo; cada país tiene su respuesta y sus mecanismos, pero ya no es algo que pueda quedar ajeno. Ese desarrollo económico sustentable tiene que hacerse cargo de las articulaciones internacionales. Ya son muy pocos los países que pueden pensar este tipo de política sin ser parte del compromiso más amplio, de compromisos globales. Esto es tal vez uno de los componentes de la agenda de la integración, desde luego en América del Sur, probablemente de América Latina en su conjunto, de mayor relevancia e importancia. Compartir los cambios de las matrices energéticas, generar verdaderos compromisos de largo plazo que no necesariamente han estado presente, es un tema esencial para nuestra agenda de futuro.

8. Desarrollar políticas de igualdad de género. Políticas que incorporen a las mujeres en desarrollo económico, político y social en los distintos niveles.

9. Reformar los servicios públicos. Ahora bien, más que reformar políticas públicas esto significa reformar instituciones, también los servicios públicos para orientarlos cada vez más, a través de mecanismos de diálogo de participación siempre cultivando la construcción de ciudadanía, siempre generando una capacidad de escucha de atención, de interlocución con los ciudadanos pero los servicios públicos de nuestros países requieren de reformas que conduzcan a aumentar su capacidad de atención al usuario, al ciudadano, de modo de hacerlos más eficaces, más eficientes, más probos, más profesionales, más económicos y más orientados a la calidad porque eso es lo que requieren y lo que se merecen los ciudadanos de América Latina.



10. Reforzar el control nacional sobre los recursos naturales y reformar la tributación. Con esto concluyo, plantearse un conjunto de orientaciones, de prioridades, de capacidades de interlocución con la sociedad civil desde la política pública requiere de recursos, los cuales no vienen de cualquier parte. Cualquier análisis desapasionado de construcción de sociedades estables, democráticas con grados de cohesión social, con capacidades de generar dinámicas de desarrollo sustentable son todas sociedades que abandonan la mera respuesta individualista frente a la convivencia colectiva y los mecanismos de control nacional sobre los recursos naturales, no es solo una temática que tiene que ver con poner en manos de las futuras generaciones recursos que están hoy día a nuestra disposición, pero que no deben desaparecer para nuestros hijos y nietos, sino que también en la capacidad de controlar por parte de nuestras democracias consolidadas los recursos naturales de los cuales disponemos, esto es esencial. Al mismo tiempo, claro, reformar la tributación a modo de hacerla suficiente para estos programas, hacerla justa y hacerla técnicamente adecuada es una tarea insoslayable en la cual muchos de nuestros gobiernos han topado. Han topado en su capacidad de generar las condiciones políticas y los consensos sociales suficientes, no quiero entrar en ninguna discusión en particular ni señalar algún país, solo tengo muy claro (todos tenemos muy claro) que cualquier propuesta, cualquier voluntad, cualquier proceso que se quiera desencadenar para hacer posible que nuestras democracias sean no solo momentos electorales periódicos cada vez más deslegitimados con menor participación de los jóvenes que no ven en las instituciones democráticas la respuesta a sus anhelos y a sus problemas, a su voluntad de soñar con un futuro mejor. Esa democracia que no se consolida, que no tiene estos componentes de cohesión social es una democracia que no va a poder abordar lo que son sus desafíos del presente y sobre todo los desafíos del futuro. Es por esto que este es un camino arduo, un camino en el cual cabe reiterar lo que más de alguno de ustedes ha escuchado en alguna ocasión, tenemos que actuar siempre con el pesimismo de la inteligencia, es decir mantener la capacidad analítica para ver las dificultades, para encontrar las respuestas, pero siempre con el optimismo de la voluntad, la voluntad de hacer de los nuestros los países más justos, más libres, más solidarios, más integrados en una sola identidad latinoamericana. Muchas gracias.



PANEL CENTRAL

Democracia y Justicia Social
América Latina hacia el Bicentenario

Democracia y justicia social en América Latina. Frente Amplio de Uruguay

Miguel Fernández Galeano

Buenos días a todas y todos, es para mi un enorme placer poder formar parte de esta Segunda Conferencia y de esta actividad que nos invita a una lectura latinoamericana sobre la profundización de la democracia y la búsqueda de la equidad. Quiero en primer lugar, agradecer al gobierno de Guatemala, a la Secretaria de la Paz, al conjunto de organizaciones sociales y académicas representativas de este país, la invitación a participar y compartir estas jornadas de intercambio, reflexión y compromiso político con los anhelos de justicia y democracia de nuestros pueblos latinoamericanos. Los saludos también a los compañeros y colegas del panel. Como decía el compañero del Partido Socialista de Chile, Gonzalo Martner en su presentación, en esta oportunidad estamos hablando desde la fuerza política y no en nombre de los gobiernos de nuestros países.

Después de 20 años de experiencia en la administración de gobierno en Montevideo y en los últimos cinco años como Vice Ministro de Salud Pública, cuando la izquierda llegó a conquistar por primera vez en la historia del Uruguay el gobierno nacional, tras muchos años de militancia e involucramiento con la gestión pública, sosteniendo y concretando el programa de cambios que impulsó el bloque social y político que representa al Frente Amplio (FA), en estos momentos estamos trabajando nuevamente en el campo político partidario sin continuar en la tarea como funcionario del estado.

Hacemos esta referencia porque es muy importante rescatar a la acción política más allá de la intervención desde los gobiernos y desde el Estado. Los funcionarios, la gente que asume responsabilidades de gobierno son importantes para promover los cambios, para profundizar la democracia y avanzar hacia la

justicia social, pero lo más relevante, y trataré de que esto quede reflejado en esta presentación, es construir perspectiva y fuerza política, mantener la vinculación y el diálogo ganando en organización y respaldo con y desde la gente.

En ese sentido hoy, voy a hablar desde esa fuerza política que tiene 40 años de existencia, que es una coalición, un frente de partidos políticos compuesto por veintisiete organizaciones, grandes y pequeñas, que han logrado mantener, aún fortalecer, la unidad en la diversidad y en la pluralidad dentro del campo de la izquierda. Una fuerza política que además, de ser una coalición de partidos políticos es y representa a un amplísimo movimiento social y político que nuclea en su seno a militantes sociales, trabajadores, ciudadanos, vecinas y vecinos a lo largo y a ancho de todo el país que, reunidos en más de 300 Comités de Base, conforman una experiencia innovadora. La izquierda uruguaya, expresada orgánicamente en el FA, nace de una serie de acumulaciones institucionales y alianzas sociales. Pero es sobre todo manifestación de una cultura política, gestada por décadas y definida por el rechazo frontal al liberalismo económico y su orgullo "igualitarista" a favor de la justicia social. Que le asigna al Estado, entendido como expresión de la sociedad toda, un papel fundamental para el desarrollo sostenible y equitativo de nuestros pueblos.

En sus orígenes, el FA fue la culminación a nivel político de un prolongado proceso de luchas y acumulación de los movimientos populares en el Uruguay, especialmente del movimiento sindical, cuya unificación en el año 1965 en la central única de trabajadores, la Convención Nacional de Trabajadores, es un antecedente determinante de la concreción de un frente político que fuera capaz de agrupar y unificar a todas las izquierdas. En cierto sentido es posible definir en términos sociales al FA como un frente policlasista, que representa en forma particular la alianza entre trabajadores sindicalizados, capas medias progresistas y sectores sociales en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social que crecieron fuertemente en las últimas décadas. Sectores sociales que vieron en el FA, especialmente en su accionar en el gobierno de Montevideo, la única alternativa para avanzar, efectivamente, en la conquista de sus derechos y en espacios de participación.



El fortalecimiento del Frente Amplio se basó desde su propia génesis en dos pilares fundamentales: la profundización y elaboración colectiva del horizonte programático, de los objetivos por los que luchamos; y en la ampliación y consolidación de su base de sustentación con la participación del pueblo frenteamplista en la vida interna. Asegurando su expresión en los organismos de representación participativa que lo distinguieron desde su misma constitución en 1971. En ese sentido, el FA está lejos de ser una coalición electoral de partidos. Se trata de una combinación particular de “Partido- Frente- Movimiento” concebida para la acción política permanente más allá de las coyunturas electorales y de su propia participación en los gobiernos nacionales y departamentales en los que le toca actuar.

Antes de transmitirles los avances de gobierno nos parecía importante comenzar por presentar, aunque fuera de modo muy resumido, las características y particularidades de este proceso de construcción del FA como fuerza hegemónica en la realidad uruguaya de hoy. Confirmado en los últimos años en opción real de gobierno y de poder. Es en ese marco, en ese contexto político y social que es posible comprender los logros alcanzados por el gobierno frenteamplista.

En esta instancia se nos convoca para hablar de justicia social y democracia, tenemos la suerte de decir, con mucha modestia, pero también con mucho orgullo, que hablar de justicia social y democracia puede hacerse presentando los logros, las concreciones, los avances y también los desafíos que ha tenido el gobierno nacional del Dr. Tabaré Vázquez, los que sin duda van a ser continuados y profundizados por el actual gobierno del presidente José “Pepe” Mujica en el período 2010-2015 que tenemos por delante. Sin lugar a dudas el triunfo electoral del FA, en el 2004, llegó para dibujar un nuevo mapa en la realidad política uruguaya, nuevas formas y modalidades de hacer política, nuevos actores y nuevas formas de responder a los viejos y los nuevos problemas de la gente, asumiendo que entre los méritos que tiene la izquierda es no sólo intentar dar respuesta a los problemas de la sociedad, sino también hacerlos visibles y no ocultarlos o disfrazarlos.

Para empezar quisiera destacar desde qué perspectiva política e ideológica, desde qué conjunto de ideas, concebimos a las políticas sociales, y su razón de ser, los avances en justicia social, tanto desde las definiciones programáticas del FA como desde la misma acción de gobierno. En primer lugar partiendo de la necesidad de resignificar a la política frente al fatalismo que se trata de imponer desde la economía. La economía no es un fenómeno climático de esos que no se pueden evitar o prevenir. La economía es una construcción humana, una construcción política, social e históricamente determinada; por lo tanto, la economía tiene que depender de la política, de la correlación de fuerzas, de los intereses de la gente, de la participación y del ejercicio de los derechos de ciudadanía. La política debe “gobernar a la economía” y cualquier objetivo macroeconómico que tengamos debe ser subsidiario de los objetivos de desarrollo social pleno e integral de la sociedad.

Tenemos que reorientar las políticas sociales en sus estrategias y contenidos, superando las visiones asistencialistas y de focalización en los sectores pobres y excluidos que se limitan a mitigar los efectos de los modelos conservadores y que al final resultan “ambulancias que recogen los heridos que generan las políticas económicas”. Es muy relevante tener presente que no puede haber legitimidad y gobernabilidad si no hay una respuesta social, auténtica y estructural en el tiempo a los problemas y desafíos sociales que generó la aplicación de modelos de ajuste económico y que esperaban de la mano invisible del mercado el “derrame” económico que traería algún día el bienestar.

Hay que concebir a las políticas sociales desde el compromiso político, pero también desde el rigor técnico. No anteponer compromisos políticos sectoriales y clientelares a la necesidad de tener diseños técnicos sólidos que permitan avanzar efectivamente y puedan ser evaluados. Tenemos también, que pensar en términos de voluntad de cambio garantizando la construcción de la viabilidad de los procesos transformadores. No cabe el voluntarismo. Es fundamental tener presente que si recurrimos a políticas graduales, es imperioso evitar retrocesos. El diseño y la llevada a la práctica de las propuestas deben posibilitar avanzar



irreversiblemente en los logros y el aseguramiento de las garantías y derechos con la aplicación de políticas sociales de signo progresista.

Tenemos que combinar la imaginación con la posibilidad y el riesgo con la responsabilidad de gobierno. Esto no es otra cosa que saber que gobernar, no se trata de pensar y actuar normativamente, estableciendo con total precisión cuáles son los objetivos de sociedad que ponemos al final del camino (si vamos hacia una sociedad socialista terminada y concluida del tipo A o del tipo B) sino saber efectivamente cómo respondemos a los grandes desafíos, esos que, por ejemplo, se colocaban en las ponencias de ayer como los desafíos de una propuesta progresista post neoliberal que alcance a satisfacer no sólo las demandas sino también, las necesidades de las grandes mayorías nacionales postergadas.

Tenemos que trabajar por la construcción de la ciudadanía y no solo por la superación de la pobreza, aquí hay un tema clave: construir ciudadanía es mucho más que resolver los problemas materiales de la gente; supone asegurar un conjunto de valores y derechos, muchos de ellos intangibles, pero que son fundamentales para ejercer plenamente el ejercicio de la ciudadanía, que no es otra cosa que el derecho a tener derechos, el derecho a exigirlos y a conquistarlos. El derecho a ejercer, en un sentido amplio e integral los derechos políticos, pero a la vez alcanzar los derechos más amplios en lo económico, en lo social y lo cultural. Ahí es que planteamos la justicia social y la igualdad de derechos junto con la igualdad de oportunidades. Tenemos que ampliar el horizonte y no concebir a las políticas sociales como meras compensadoras de las políticas económicas. Estamos firmemente comprometidos y hemos demostrado que es posible llevar adelante políticas sociales, en el marco de un Proyecto de país con desarrollo integral, sustentable y justo contando con el como componente estratégico con la participación activa y protagónica de la gente.

A continuación vamos a presentar un cuadro comparativo (no tendré tiempo suficiente para desarrollarlo) de las diferencias que hay en el enfoque de las políticas sociales desde la mirada neoliberal y una perspectiva de las mismas desde

la izquierda o el progresismo. Estas ideas representan, bastante ajustadamente, los principios de nuestra gestión en el gobierno de Montevideo donde viven más de la mitad de uruguayas y uruguayos, donde el FA viene gobernando desde hace 20 años. Estos también han sido principios sustantivos de los planes que hemos impulsado desde el Gabinete Social en la administración de gobierno a nivel nacional de Tabaré Vázquez.

El supuesto que la base para las políticas neoliberales es que la mejor política social es la política económica. Esto es falso. La mejor política social es un proyecto de desarrollo con justicia social. Las políticas sociales desde el neoliberalismo ven al Estado con un enfoque de estado “mínimo”, estado “desertor”. Las políticas sociales progresistas enfocan hacia la idea de un Estado que sea rector y muchas veces también, prestador. Un ejecutor de políticas sociales integrales y dignas que consideren a la gente como protagonista de las mismas y no como meros beneficiarios o usuarios pasivos de prestaciones que brindan gobiernos benefactores, bajo prácticas y modelos de intervención clientelísticos y prebendarios.

La característica de la política social, desde el punto de vista neoliberal –como lo decíamos antes-, es compensatoria y focalizada. La política social de la izquierda es de alcance e intención universalista y está fuertemente articulada con la política económica, establece prioridades y fija metas. Es imprescindible concebir a la política económica y social como parte de un continuo en el cual los actores de gobierno en políticas sociales tienen que estar permanentemente negociando con las áreas que conducen la economía. Se trata de concebir y ejecutar un proyecto, un programa de gobierno desde esa articulación dialéctica de lo económico con lo social.

Para las políticas neoliberales la fragmentación institucional que se produce entre los organismos encargados de ejecutar los programas sociales son la causa de la ineficiencia de sus acciones, desde la perspectiva de la izquierda esta atomización institucional responde y es a la vez consecuencia de la ausencia de



una estrategia integral de desarrollo con equidad. Asimismo, desde el modelo de políticas sociales impulsado por el neoliberalismo, acorde con las recetas de los años 90s de los organismos multilaterales de crédito, se pretende dar solución a la fragmentación institucional de las políticas públicas, promoviendo programas focalizados y desconectados de las estructuras históricas y permanentes de protección social universal.

La izquierda debería apostar, y el gobierno del FA demostró que era posible, a impulsar reformas estructurales universales en la matriz de bienestar social, combinadas con programas priorizados transitoriamente para atender a la emergencia social y a las particularidades de la respuesta para algunos sectores, literalmente, expulsados de la sociedad. Siempre evitando realizar “políticas pobres para pobres”, apostando a la dignificación de la respuesta social y a considerar a los ciudadanos como sujetos de derechos, habilitando y promoviendo su propia participación en la implementación de los programas.

Para el modelo de la derecha liberal y neoconservadora la lógica de la descentralización es privatizadora y de desentendimiento del estado de la cuestión pública. Una descentralización en la cual se transfieren responsabilidades sin recursos. Desde una perspectiva de izquierda, la descentralización debe entenderse como instrumento de profundización y radicalización de la democracia, de complementación de la democracia representativa con la democracia directa, constituyéndose a su vez en herramienta de promoción de derechos que son exigibles por la gente y permiten gestar ciudadanos y ciudadanía como parte del mismo proceso de respuesta a las necesidades que cubren estos planes y programas.

Entonces, desde esta perspectiva general en lo ideológico y en lo político, los ejes estratégicos que definen a las políticas sociales para un gobierno de izquierda son: construir una sociedad integrada, refundar la relación entre la economía y la sociedad a través de algunos de los ejes que ha tenido la política de gobierno en estos seis años. La redistribución del ingreso y la orientación del gasto público hacia el gasto público social.

Es imposible tener políticas sociales sin invertir fuertemente en lo social, asignando y distribuyendo los recursos para empezar las reformas estructurales universales en salud y educación, para implementar desde el primer día de gobierno el Plan Nacional de Emergencia Social (PANES), a partir del año 2007 el Plan de Equidad impulsado desde todo el gobierno, no exclusivamente desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y orientado a cubrir integralmente a todos los sectores sociales. Este Plan fue mucho más allá de continuar el PANES, fue una propuesta de desarrollo social integradora de un conjunto de acciones y programas que sintetizan muy adecuadamente el marco político y conceptual que trazamos a grandes líneas al comienzo de esta presentación.

En efecto, el Plan de Equidad se propuso fortalecer todo lo que tiene que ver con las políticas y redes de protección social más allá de las políticas estructurales. Ocupando y dando respuestas en aquellos espacios y territorios que emergieron en propio proceso de exclusión social. El Plan Equidad incluyó las reformas estructurales (Salud, Educación, Laboral, Tributaria y del Estado) a las que se sumaron, entre muchas otras, acciones dirigidas a la ampliación del monto y los criterios de inclusión para el otorgamiento de transferencias no contributivas a las familias con hijos menores de 18 años, las Asignaciones Familiares y una apuesta muy decidida a la universalización de la educación inicial y de la educación física y el deporte.

Asimismo, está para ser evaluada una intervención muy importante como lo es Plan Ceibal. Este plan ha respondido a uno de esos desafíos más críticos que tiene la política social: la educación y de la brecha tecnológica en el eje de una política de estado y de gobierno. En mi país, hoy, todos los niños y niñas tienen acceso a una computadora personal, una laptop, que la usa cada niño en la escuela, la lleva a su casa y la utiliza toda su familia.

Se presenta el gran desafío que esa brecha tecnológica sea llenada por el conocimiento, el aprendizaje y la apropiación de los contenidos necesarios para el desarrollo social y productivo del país. Saldar la brecha tecnológica con el acceso y uso universal de computadoras no es lo mismo que saldar las brechas



en los aprendizajes y las capacidades de los individuos. Supone hacer que el uso de estas “laptops” sea una herramienta al servicio de la educación para niños y niñas, para que se pueda avanzar con equidad en su real incorporación a la tan mencionada sociedad del conocimiento.

Apuntamos a la integralidad de las políticas sociales en el marco de una estrategia global de desarrollo, superando la fragmentación institucional y programática y pensando también en la necesidad de dar respuesta efectiva a la emergencia social cómo un inexcusable compromiso y responsabilidad ética de gobierno. Las políticas sociales las vemos y pensamos como intervenciones planificadas de promoción de derechos, pero es imprescindible concebirlas impulsando un protagonismo popular que garantice llegar a la justicia social.

Apuntan a cambiar la distribución de los bienes y servicios materiales y simbólicos, a cambiar factores que hacen a la identidad de los ciudadanos o al lugar que ocupan en las relaciones sociales. Éste también es un elemento distintivo, atender las perspectivas de género y de generaciones y pararse en posiciones que enfrentan todo tipo de discriminación que asumiendo y defendiendo la más libre y amplia diversidad de opciones personales de los ciudadanos. Políticas que promueven la tolerancia y los derechos de ciudadanía, impulsando la realización integral de mujeres y hombres, atendiendo especialmente a sus necesidades existenciales y de valores.

A continuación vamos a resumir cuales son los componentes básicos del modelo de desarrollo que hemos impulsado en la primera generación de cambios progresistas, que por cierto, se siguen promoviendo en el gobierno del FA a partir de la administración del Presidente “Pepe” Mujica.

En primer término, destaca la promoción del crecimiento económico como una condición necesaria pero no suficiente. Más adelante vamos a señalar algunos mitos que se han roto con la gestión del gobierno uruguayo. Crecer económicamente es imprescindible, pero ciertamente no es suficiente. Crecer sin

desarrollo, sin políticas sociales tiene “patas cortas” y profundiza la concentración de la riqueza y amplifica las desigualdades. En segundo lugar, está la enorme importancia que tiene la distribución de la riqueza, mejorando los ingresos salariales, mejorando las condiciones de trabajo, con el aumento de las fuentes de trabajo y el mejoramiento de la calidad del empleo; y con el impacto redistributivo que innegablemente tienen políticas sociales universales y las de emergencia. Para apostar a cambiar los ingresos es vital tener políticas salariales y laborales que defiendan los intereses y derechos de los y las trabajadoras. Esos tan dejados de lado en los gobiernos neoliberales.

Un tercer componente, lo ponemos en el control nacional del proceso productivo. No tenemos como paradigma un modelo “quinquenalista” rígido de desarrollo económico pero creemos que es fundamental que el Estado recupere para sí y recupere en nuestra América latina un rol imprescindible de control y la planificación del proceso productivo. Planificar y controlar la inversión, fundamentalmente de la inversión productiva. Planificar y regular la introducción de tecnología, la articulación de la producción y el consumo sin afectar la competitividad ni lograrla a expensas de bajar los salarios. Impulsar también, el ejercicio efectivo y abarcativo de las funciones de rectoría en el uso de los recursos nacionales incluidos en forma especial los recursos naturales tan afectados por el modelo consumista de esta fase de desarrollo del capitalismo. Promover un modelo de auto sustentabilidad, de libertad y participación social.

Partiendo de un papel del Estado donde se trabaja en la planificación estratégica de la economía, en la centralización de los objetivos, tanto en el plano de la producción como la centralización de los objetivos en el plano del crédito, de las políticas laborales y sociales, en la tecnología y en la coordinación horizontal y respetuosa de todos los actores instalando instancias de acuerdo social practicando la descentralización de la gestión y impulsando formas innovadoras de transferencia de poder.



En definitiva una visión integrada de proceso y participativa. Una visión gradual en la construcción de las políticas y en la elaboración de planes y programas, pero también participativa con la incorporación de los actores sociales en la definición de la política. Estamos consustanciados con la idea de apuntar al crecimiento con inclusión social, como lo define acertadamente el actual Ministro de Salud Pública, Daniel Olesker.

¿Cuál es el marco institucional en el que se han desarrollado las políticas y planes de gobierno? Hemos definido y cambiado en el Estado, una serie de cuestiones que no estaban articuladas. Se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), un Gabinete Social que reúne a ocho ministerios del área social, económica y del desarrollo, un Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales, un Gabinete Productivo y de la Innovación el que agrupa un conjunto de ministerios y agencias relacionadas con el modelo de desarrollo productivo, encargado de pensar y diseñar la promoción de las cadenas productivas diversificadas en una matriz alternativa o mejor aún complementaria al modelo agroexportador exclusivo. Se conformó una Agencia Nacional de la Innovación y la Investigación (ANII), que apunta a la necesidad de apostar a un modelo de desarrollo en el cual se privilegie la incorporación a los procesos productivos de la ciencia y la tecnología. La transferencia tecnológica, como elemento crítico para agregar valor a la producción nacional desde una perspectiva de sostenibilidad y soberanía en el marco de la integración de un pequeño país en la región y el mundo.

Brevemente me detendré en el tema de la instalación en el país de los Consejos de Salarios como ámbitos obligatorios de negociación colectiva no solo de los salarios, sino también en el establecimiento de acuerdos entre trabajadores y empresarios sobre las condiciones de trabajo. Se avanzó sustantivamente en el número de uruguayos con una fuente estable de trabajo, y a su vez, en la calidad y las garantías en lo que hace a la calidad del empleo. Otro componente singular, distintivo y ciertamente estratégico de la gestión de la administración Vázquez, es la incorporación institucional en diferentes formas y niveles de la participación social. Lo que nosotros hemos dado en llamar la profundización o

la radicalización de la democracia. Es muy difícil, ayer lo decía muy claramente el presidente Colóm, impulsar la Justicia Social si no se tiene un proceso profundo, radicalizado, activo, pasar de las palabras a los hechos y definitivamente darle voz a los que no la tienen.

Se constituyeron en casi todos los sectores de la economía y la sociedad Comisiones Sectoriales Tripartitas, con participación de trabajadores, empresarios y del propio Estado a través de varios ministerios, organismos y agencias sectoriales del gobierno. Así, se instaló un Consejo de Economía Nacional en el Ministerio de Energía y Minería, funcionó una Comisión Sectorial en el ámbito del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca Y se pusieron en funcionamiento las Mesas de Desarrollo Rural. Por otro lado, se crearon en todo el territorio nacional los Consejos Sociales en los que convocó a la participación social de las más variadas formas y expresiones de la sociedad civil y se conformaron; asimismo, las Mesas Interinstitucionales en las que se articulan y coordinan todas las instituciones estatales y de gobierno que tienen a su cargo los programas orientados al desarrollo en los departamentos, las diecinueve instancias se dividen en lo jurídico político del Uruguay.

En sector salud se creó la Junta Nacional de Salud (JUNASA) como dirección de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), se habilitó la participación a los usuarios del sistema de salud; también a los trabajadores y empresarios de la salud. Por lo tanto, en la conducción del sistema sanitario no solo está el gobierno, que ostenta la mayoría para la toma de decisiones, sino que tienen una función, del control social, muy importante los actores sociales más representativos del sector.

Desde marzo de 2005 se creó el Consejo Consultivo para los Cambios en Salud el que se reunió periódicamente durante todo el proceso de reforma con participación de todos los actores involucrados directamente con el sector salud. Este Consejo Consultivo se convirtió en los hechos en una verdadera "audiencia pública" donde la administración de gobierno por intermedio de las máximas



autoridades del MSP informó y consultaron en forma permanente sobre el contenido y los tiempos de las diferentes etapas de la Reforma.

Los propios servicios de salud del subsector público y privado que integran el SNIS de salud tienen el mandato de contar con Consejos Consultivos y Asesores con participación en el control sanitario y administrativo de la gestión de trabajadores y usuarios. Tanto el prestador estatal, la Administración de Servicios de salud del Estado (ASSE) con su amplia red de hospitales y servicios de atención a la salud públicos como las cincuenta instituciones privadas sin fines de lucro (cooperativas médicas y mutualidades) tienen el compromiso legal de contar con estas formas de participación y control social como un componente de su modelo de gestión en un área en la que manejan múltiples intereses y recursos.

Las competencias de estos Consejos Consultivos y Asesores son: apoyar las campañas de promoción y prevención de la salud, hacer propuestas sobre estrategias, políticas, planes y programas aprobados por el Ministerio de Salud Pública. Resulta relevante el hecho de que a los Consejos se le de participación en velar por la calidad de los servicios de salud en participar en el análisis y evaluación de las reclamaciones de los usuarios y en tomar conocimiento de los balances económico financieros y memoria de gestión de las entidades.

Cinco años del gobierno nos han permitido alcanzar con algunos impactos que han cambiado en forma sustantiva tanto la realidad en la vida cotidiana de las personas como la propia cultura política del país.

Es importante no perder de vista que el FA alcanzó el gobierno después de 173 años de gobiernos de los partidos tradicionales. Partidos conservadores y de derecha, que tuvieron a lo largo de su gestión de gobierno momentos de hegemonía socialdemócrata que hicieron posible que Uruguay tuviera en el marco del capitalismo significativos niveles de desarrollo y cohesión social con el impulso del modelo de bienestar amplio para el momento en el que se llevaron adelante. Sin embargo, los últimos 50 o 60 años, la aplicación irrestricta de las

recetas del neo liberalismo llevó al crecimiento de los sectores sociales en situación de pobreza e indigencia. Más adelante, se mostrarán las modificaciones significativas de alguno de estos indicadores como resultados concretos de la gestión gubernamental.

Como ya lo adelantamos el gobierno del FA respondió con el PANES, que consistió en un conjunto de medidas destinadas a atender los problemas más inmediatos de las familias en situación de indigencia y pobreza y aquellas en riesgo de vulnerabilidad social luego del dramático impacto sobre las condiciones de vida de la gente en la era neoliberal, y muy especialmente, después de la aguda crisis financiera que atravesó el país en el 2002.

El Ingreso Ciudadano fue una transferencia directa no contributiva para regenerar el tejido social que alcanzó 300 mil personas pertenecientes 100 mil hogares compuestos mayoritariamente por mujeres jefas de hogar y por número importante de niñas, niños y adolescentes. El Ingreso Ciudadano fue el componente principal del PANES, pero también se hicieron transferencias a través de la tarjeta alimentaria, intervenciones de mejoramiento del hábitat, acompañamiento educativo y en la atención a la salud y modalidades de trabajo transitorio para sectores de población que nunca habían accedido al mercado de trabajo.

Según una evaluación del año 2007 del Banco Mundial el Ingreso Ciudadano fue uno de los programas dentro de la región de las Américas, que estuvieron muy en boga por esos años, que logró una mayor focalización efectiva en el conjunto de las experiencias, introduciendo, asimismo, un sesgo de género y generacional, dado que fueron mujeres las que cobraron la prestación y fueron los niños, niñas y adolescentes los principales beneficiarios. Esto es así, porque es en estos hogares dónde se produce la reproducción biológica social e intergeneracional de la pobreza. Donde se expresa nítidamente la "infantilización" y la "feminización" de la exclusión social.

No esta en discusión que no hay que limitarse a implementar planes de emergencia, pero no cabe duda de que en el marco de una estrategia de desarrollo hay que



tener planes de emergencia y de contingencia para responder a los problemas de la extrema pobreza, y de la exclusión social. Porque es imposible, sin reintegrar e incluir a amplios sectores poblacionales al colectivo de la sociedad y sin reconstruir el tejido social, poder tener planes de desarrollo que, además, empoderen a los ciudadanos y generen la participación social.

Por otro lado, desde los primeros años de administración Vázquez se trabajó en el campo de la defensa de los derechos humanos, desarrollando las investigaciones y juicios a los responsables de los crímenes de la dictadura uruguaya. Cuestión sobre la que no había hecho nada en los 20 años después de terminada la dictadura. Este es un elemento importante dado que un país que no se encuentra con su historia y que no es capaz de establecer las responsabilidades históricas no puede vivir en paz ni puede construir libremente su futuro.

Hemos tenido una política laboral garantizando un salario mínimo muy superior en términos reales al histórico. En efecto, el salario mínimo prácticamente se duplicó en cinco años. Las políticas laborales también han tenido un impacto relevante sobre el mejoramiento de los ingresos de los hogares promoviendo la negociación colectiva de los salarios y de las condiciones laborales como un componente central e imprescindible del “giro social” del gobierno de izquierda. Si no hay un trabajo digno y si no hay un salario digno, acorde a ese trabajo, es muy difícil construir política social. Esto tiene que ver con lo que mencioné al principio respecto de las políticas compensatorias. El salario es una política social también muy importante, no la única, pero es una política imprescindible para habilitar las posibilidades de desarrollo de una sociedad.

Llevamos adelante una reforma tributaria muy importante, donde el 40% de los hogares más pobres pagan menos del 2% del total de lo que se paga de impuesto sobre la renta de las personas físicas y el 20% más rico paga el 80% de lo que se recauda con este impuesto. Una reforma tributaria fuertemente redistributiva que tuvo un importante impacto sobre los niveles de pobreza e indigencia si las analizamos junto al Plan de Equidad y la Reforma del Sistema de Salud; asimismo, posibilitó el financiamiento de todas las políticas sociales implementadas.

La política salarial permitió una recuperación importante e hizo posible, fundamentalmente recuperar los salarios en el área de educación y salud que, no por casualidad siempre son los salarios más bajos. Resulta imposible si se quiere un desarrollo sustentable y avanzar en el proyecto de desarrollo sino se promueve política salarial coherente y justa, que se exprese en retribuciones dignas para los trabajadores del sistema de salud y del sistema educativo.

También trabajamos fuertemente en el control de algunos elementos de la macroeconomía, haciéndolo desde una perspectiva política y no desde el fundamentalismo tecnocrático. En particular evitando los desbordes inflacionarios como manifestación de un impuesto a los sectores vulnerables desde el punto de vista económico y social. El manejo responsable de la macroeconomía es importante para un gobierno progresista pero de lo que se trata es ver como se articula en una economía con “rostro humano”, en una economía que tiene una perspectiva de izquierda y progresista y que esta orientada a la redistribución de la riqueza y cumplir con el principio de aportar al conjunto según las posibilidades y recibir de acuerdo a las necesidades de cada individuo.

Las políticas de empleo fueron muy importantes en el sentido que se crearon 200 mil empleos en un país de apenas 3 millones de habitantes, la tasa de desocupación se redujo a un 7%. Asimismo, el gobierno se fijó el objetivo de bajar la tasa de desocupación estructural promoviendo la capacitación laboral y el apoyo a las unidades productivas cerradas como consecuencia de la desindustrialización acelerada por la globalización y las crisis sucesivas de los años noventa y los primeros años de la esta década. En el mismo sentido, se apunto a reducir el trabajo no registrado estimulando también la formalización del empleo. Las mejoras salariales no afectaron la formalización del empleo. Por el contrario, el sistema de seguridad social incrementó su cobertura en casi un 100%. Se formalizó a los trabajadores rurales y las empleadas domésticas. Los Consejos de Salarios mejoraron las condiciones de trabajo y estimularon a la formalización y el trabajo digno y de calidad.



Un tema que me parece importante destacar es: cómo es posible mejorar los salarios sin que esto suponga afectar la inversión. Queremos decir que el mercado interno jugó un papel muy importante tanto en el crecimiento como en la distribución. Cuando se tiene una política salarial consecuente, a partir de un grupo de indicadores que hemos analizado se tiene capacidad de reactivar y tener la capacidad redistributiva que no se logra sin una política salarial justa que asegure la capacidad de compra y efectivamente mejore la calidad de vida de los y las trabajadoras. Sin embargo, siendo importantes los avances en la formalización del empleo todavía el número de trabajadores no registrados, no formalizados es alto, esta es una cifra que no nos gusta, aún hoy existe un 33% de trabajo informal.

El Frente Amplio llevó adelante una reforma estructural profunda del sistema de salud, tengo una tentación muy grande de extenderme en ella, en tanto es definitivamente la política en la que más me he involucrado y en las que asumí responsabilidades de gestión. La reforma implicó cambios en el modelo de gestión, cambios en el modelo de atención y cambios en el modelo de financiamiento y dos herramientas para la implementación y el sostén de dichas transformaciones: el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) como expresión organizativa y funcional de la red de servicios públicos y privados que lo conforman y el Fondo Nacional de Salud (FONASA) como instrumento de financiamiento en un seguro público obligatorio.

El cambio en el modelo de atención está basado en la implementación de los valores, principios y componentes de la estrategia de APS renovada, en la promoción de la participación social y el fortalecimiento del primer nivel de atención. En el cambio en el modelo de gestión importa destacar la creación de la JUNASA, (a la que mencionábamos a propósito de la referencia a los espacios de participación que se gestaron en el gobierno del FA), como organismo desconcentrado dependiente del MSP integrado por representantes de los Ministerio de Salud y Economía, el Instituto de la Seguridad Social y representantes de los trabajadores, usuarios e instituciones públicas y privadas

prestadoras de servicios asistenciales. La JUNASA suscribe contratos de gestión con cada uno de los prestadores del SNIS, regulando y controlando a la vez de este modo el cumplimiento de los derechos exigibles en número, tipo y calidad de las prestaciones recibidas por los beneficiarios del SNIS.

Como un componente clave de esta reforma aparece un Estado de nuevo tipo, lo que algunos han dado en denominar la “reinención” del Estado. Un Estado que fija objetivos y metas, es auditor, evaluador y fiscalizador de su cumplimiento y se compromete e involucra en la mejora de su desempeño, un estado regulador que fija y aplica premios y castigos, con el propósito explícito de posibilitar un funcionamiento diferente en el sistema y que se convierte en “escudo” de los derechos de los usuarios. El proceso de reforma propone de este modo nuevas formas y estructuras de distribución y producción de bienestar construyendo relaciones contractuales claras y previsibles con los actores directos de la red de provisión sobre la base de garantizar la capacidad de respuesta oportuna y de calidad de la atención a la salud y la mejora del desempeño institucional medida en indicadores de productos y resultados que permitan evaluar la efectividad y eficiencia de cada prestador y del sistema considerado globalmente.

Surge así, un nuevo rol del Estado, que en país con una fuerte impronta y presencia del estado es algo de una enorme relevancia política y de gran impacto social (alguien ha dicho que “en Uruguay hablar del Estado es hablar del Uruguay”). Una estructura estatal que afirme el carácter público de la salud promoviendo el concurso de proveedores públicos y privados sociales de conformidad a objetivos y metas establecidas en el juego democrático de actores. En cuanto al cambio del modelo de financiamiento y la propia conformación del FONASA como Seguro Nacional (obligatorio y público) asistimos a una modificación radical respecto a la situación previa a la reforma sanitaria. Los usuarios beneficiarios del SNIS aportan proporcional y progresivamente al FONASA según sus ingresos y la cobertura familiar a la que acceden. Las tasas de aporte van del 3% del salario (ingresos bajos), al 4.5% de sus ingresos (cuando no tienen hijos menores de 18 años) y el 6% con hijos entre 0 y 18 años o con discapacitados de cualquier edad.



Los empresarios aportan en todos los casos, el 5% del salario de sus trabajadores y el estado complementa los aportes de los trabajadores y las empresas públicas o privadas con una importante inversión fiscal de sus rentas generales para reintegrarles a los servicios de salud los recursos necesarios para cubrir los costos de la asistencia integral que reciben los beneficiarios del sistema. Costos asistenciales que al responder a un conjunto amplio de prestaciones obligatorias definidas explícitamente como Plan Integral de Atención en Salud (PIAS) no llegan a ser cubiertas por el aporte solidario progresional de los y las trabajadoras formales inscriptos en la seguridad social, dado que no se debe perder de vista que si bien en el último quinquenio se han producido importantes incrementos salariales y del mismo salario mínimo estos aportes no son suficientes para cubrir una cápita promedio cercana los 50 dólares mensuales.

El FONASA reembolsa los pagos directamente a las instituciones de salud por cada uno de sus beneficiarios, independientemente de los que estos aportan al mismo. El sistema de financiamiento es ciertamente solidario y redistributivo de manera directa (aporte de las “cuotas salud” en relación directa con los salarios de todos los que están inscriptos en el sistema de seguridad social) e indirecta a través del complemento de financiamiento del FONASA por parte de las finanzas públicas desde el Estado que obtiene recursos importantes de impuestos a la renta (IRPF) que tienen una nítida orientación redistributiva. Hubo una gestión transparente en el sistema de recaudación del Banco de Previsión Social y se incluyeron a los hijos de los trabajadores en la cobertura de salud. Uruguay hoy tiene una cobertura de salud 100% con igualdad y calidad homogénea de las prestaciones y estamos muy orgullosos de que en un país pequeño como Uruguay, con los problemas que tenía Uruguay, haber podido avanzar efectivamente en este sentido.

En resumen, el primer gobierno de izquierda se centró en una mirada integral e integradora de las políticas sociales. El Plan de Equidad plantea ubicar todas las reformas y conformar un nuevo sistema de protección social y no quedarse en la emergencia y en la focalización. De alguna manera, uno de los grandes riesgos y uno de los grandes peligros que tiene el diseñar políticas sociales es quedarse solo atendiendo lo más inmediato.

Es fundamental inscribir desde el principio a las políticas públicas en un modelo de desarrollo, aunque se implemente de manera gradual, ya que las realidades de nuestros países son muy desiguales, ir construyendo caminos graduales de consolidación de políticas universales, políticas que lleguen al conjunto de los habitantes de un territorio. Construir políticas que permitan construir ciudadanía, que es la manera última de fortalecer la democracia, la convivencia y potenciar las relaciones entre todos los hombres y mujeres que viven en un país.

Como decíamos antes, no es posible tener todos estos principios y no poner recursos, no utilizar los recursos que genera la reforma tributaria para redistribuir a través de políticas sociales.

En Uruguay pasamos de un gasto social que superaba levemente los 500 millones de dólares a un presupuesto que hoy es de 2,500 millones de dólares. El país ha podido, efectivamente, mejorar en términos reales el presupuesto del gasto social. Esa es la única manera de poder implementar los desafíos sociales que se tenían en nuestro programa de gobierno. Porque una característica que tiene nuestro gobierno es que representa a una organización muy amplia y activa políticamente, que es un frente de partidos y un movimiento, yo diría que es un sentimiento en la sociedad uruguaya, es mucho más que un partido en el sentido tradicional. Por eso mismo, es permanentemente monitoreado en relación al cumplimiento del Programa de Gobierno por la participación democrática de todos los que integran los órganos de representación de la fuerza política y por los propios votantes que siguen la concreción de los compromisos electorales.

Y el programa del Frente Amplio se discute en Congresos Nacionales donde participan 2300 – 2400 delegados de los partidos políticos, en un porcentaje pequeño, y de los Comités de Base en un porcentaje muy alto. Ahí es donde se construyen los consensos para llevar adelante el programa de gobierno. Lo que está en el programa de gobierno obliga y determina tanto la gestión cotidiana como la de mediano y largo plazo.



Como decía el presidente Vázquez cuando asumió en el 2005: *“tenemos dos biblias, una está en cada mano”*. Por un lado, la Constitución de la República, afirmando los valores de la Constitución, las reglas de juego del Uruguay democrático, y por otro lado, contábamos con otra “Biblia” que viene dada por el programa del Frente Amplio que es la “hoja de ruta” del gobierno. La gestión no depende del talante o las opiniones personales de cada uno de los sub-secretarios, ministros o el propio presidente para definir que línea de gobierno había que tener. Los gestores estaban y están hoy en gobierno de Mujica obligados a seguir esa línea de gobierno que esta definida explícitamente en el programa, y esto hace mucho más transparente la relación entre la política, el gobierno y sus representantes.

¿Qué pasó con la pobreza y la desigualdad? Que consecuencias tuvo la política de un gobierno de izquierda sobre estos indicadores sociales.

La indigencia en 2004 era 3.7%, logramos bajarla a un 2% en 2006 y al 1.6% en 2009. Todavía falta ya que en Uruguay aun persiste ese 1.6% de la población que vive por debajo de la línea de la indigencia y esto realmente nos sigue golpeando en la cara y nos sigue obligando política y éticamente a seguir avanzando.

La pobreza pasó del 32% en el 2004 al 20.2% en el 2009 y paso del 58% en el 2004 al 32% en el 2009 entre los menores de 5 años, este es un cambio muy importante. La desigualdad medida por el Índice Gini no mejoró mucho, fueron unas centésimas de 0,452 en el 2004 paso a 0,426 en el 2009, cuanto más se aproxima a cero más igualdad existe y cuando más se aproxima a uno hay más inequidad. Uruguay es el único país de América Latina que ha logrado mover ese indicador que nos sirve para ver cuanto mejoramos en ese componente estratégico de no solo bajar la pobreza sino resolver las brechas de inequidad. En suma hacer que los que son ricos sean menos ricos y los que son pobres puedan vivir con una plena calidad de vida.

Algunos resultados que pudimos actualizar están consolidados en el 2008, es una lastima no tener los resultados a 2010, ya que nos servirían para tener mayor tiempo para medir el impacto de las políticas de la izquierda en el gobierno nacional y sin lugar a duda son hoy aún mejores.

El PIB que era de 13 mil 167 millones en el 2004 subió a 32 mil 186 millones en el 2008, un poco más del doble. El PBI Per cápita se duplicó claramente: paso de 4003 dólares en el 2004 a 9200 dólares en el 2008.

Entre el 2004 y el 2008 la relación crecimiento-producto pasó de ser negativa (-17%) a positiva (+35.4), se logró bajar la relación deuda-producto del 114% bajo al 63%. Aumentaron las exportaciones a un 100%. También bajó significativamente la tasa de desempleo del 16% en el 2004 a un 7% hace dos años, como ya lo anotábamos antes, pensamos que dicha tasa es actualmente aún menor.

La población por debajo de la línea de pobreza se redujo en forma importante, si bien debe seguir bajando, pasó de un 32% en el año 2004 a un 20.4 al concluir el 2008.

Es muy importante, cuando hablamos de pobreza e indigencia, hablar de números absolutos, porque los indicadores son indicadores y la pobreza cae sobre personas concretas que tienen una identidad que no se expresa en porcentajes y tasas. Se trata de hombres y mujeres, niñas, niños y adolescentes para los cuales su situación significa privaciones y dolores difíciles de expresar acabadamente en un porcentaje. En Uruguay teníamos 1 millón 30 mil pobres y hoy tenemos 657 mil. Nos preocupan mucho los 657 mil y nos van a seguir preocupando mucho mientras existan compatriotas en situación de pobreza e indigencia, alguien que tenga la inaceptable circunstancia de sobrevivir por debajo de la línea de la pobreza.

¿Qué mitos se rompieron con la política de crecimiento con inclusión que impulsó la izquierda uruguaya en el gobierno? Se rompieron algunos mitos que desde nuestro punto de vista es imprescindible que los pongamos sobre la mesa cuando hablamos de democracia y justicia social. El primero es: que no se puede crecer y distribuir al mismo tiempo. Falso. Es absolutamente posible crecer y distribuir. La experiencia reciente uruguaya lo está demostrando con meridiana claridad. Es posible distribuir a través del salario, a través de las políticas sociales que tienen un impacto muy importante en la distribución, sobre todo las políticas sociales



de salud y educación en tanto políticas sectoriales amplias e integrales en la promoción de potencial de desarrollo de la gente.

En segundo lugar, existe un mito que dice que si aumentan los salarios el empleo cae. Esto lo escuchamos todos los días, toda la vida y seguramente lo escuchan también por estas latitudes. Sin embargo, nosotros pudimos demostrar que los salarios podían aumentar y debían aumentar; el empleo lejos de caer crecía porque el país lo que hizo fue: hacer un desarrollo productivo sustentable, fomentar la inversión, la inversión productiva, tener un papel de planificación, salir de lo que era la planificación especulativa y financiera o modelo de desarrollo productivo para lo cual necesitamos la investigación, la innovación, el desarrollo y también necesitamos reglas de juego claras para insertarnos en el mundo.

Porque el tema no es plantearse un desarrollo en un solo país de una política social, sino que tenemos también que construir acuerdos internacionales, regionales y con otros países que nos permitan progresar en los procesos de integración regional preservando nuestra soberanía.

En Uruguay tuvimos una intensa discusión al interior del FA respecto a un Tratado de Libre Comercio (TLC) que el país finalmente no firmó con Estados Unidos de Norteamérica porque justamente teníamos claro que no podíamos dejar atado nuestro proyecto a un acuerdo de relaciones comerciales que limitara, que condicionara nuestro proyecto de desarrollo. Asimismo, se quería que la región siguiera los pasos de Uruguay en lo referido a este tipo de inserción internacional y su relación con EE.UU.

El tercer mito derribado es: que los aumentos salariales provocan inflación. Tampoco ocurrió eso. Nosotros pudimos manejar reglas e incidir sobre varias ramas de la economía que permitieron manejar razonablemente la inflación y si bien no entramos en una política de control de precios, porque sabemos que una medida así tiene un alto impacto, sí tuvimos un manejo con los empresarios en el Consejo Nacional de Economía de discutir aquellos precios que comenzaban a impactar sobre la inflación, poder trabajar sobre ellos para que, la inflación, que es

el impuesto más duro a los pobres, no tuviera consecuencias sobre el desarrollo social del país y sobre las propias condiciones macroeconómicas del país.

Por otro lado, desmentimos el mito que los planes de emergencia son planes que llegan para quedarse, que terminan siendo un paliativo permanente que siguen toda la vida en las políticas de gobierno. Esto es un aspecto muy importante, dado que los planes de emergencia son sin duda imprescindibles para salir de ciertas situaciones, sobre todo cuando se suman además, a los problemas del desarrollo económico, a los problemas históricos de nuestros países, las catástrofes naturales y los problemas de la sustentabilidad a partir de los efectos de dichos cambios climáticos. Como los que están teniendo en Guatemala, y toda mi solidaridad con ustedes. Pero los planes de emergencia no pueden seguir para toda la vida. No pueden ni deben ser el “parche” permanente que sustituye las transformaciones estructurales y de fondo.

No podemos construir un escenario de desarrollo social sustentable en base a la emergencia. Hay que responder a la emergencia y hay que hacerlo con un diseño que sea continuidad de esas políticas, que no sea simplemente el dar sin dignificar, sin empoderar, sin fomentar la participación y el reconocimiento de la identidad y los derechos, sin fomentar el involucramiento de la gente en la construcción de la política. Pero no cabe ninguna duda que desde un enfoque de izquierda hay que gestionar para superar los planes de emergencia.

El PANES, nuestro plan nacional para la emergencia social duró dos años. En el programa de gobierno se establecía que el país iba a tener un plan de emergencia de dos años y luego de este tiempo empezamos a desmontar el plan de emergencia y construir las reformas estructurales que permitieran abordar los problemas y las contradicciones sociales que había generado sobre la realidad económica y social de nuestro país el capitalismo en esta etapa del siglo XXI.

¿Cuáles son los impactos en la distribución del ingreso, en la desigualdad y pobreza? Por un lado la transferencia de ingreso y los planes sociales; por otro lado las políticas laborales: el salario real y los derechos y las condiciones de trabajo.



Me preguntaba un compañero aquí, antes de subir a esta mesa, que cuántos son los trabajadores sindicalizados en Uruguay. En mi país están sindicalizados, formalmente casi un millón de uruguayas y uruguayos en un país de 3.5 millones de habitantes. Cuando tomamos el gobierno en 2005 el movimiento sindical era fuerte, pero había solamente 400 mil trabajadores sindicalizados. El tener una política salarial, el fomentar la rectoría del gobierno elevó la sindicalización y nosotros estamos teniendo por estos días un paro general levantando demandas al gobierno de ese movimiento sindical que el propio gobierno ha fortalecido. Nosotros creemos que en los sindicatos fuertes porque construir ciudadanía supone, también, construir sindicatos fuertes y autónomos del estado y del gobierno que ayuden a construir ciudadanía.

Sin duda que otro impacto ha sido, como resumen, el aumento del gasto público social. Aumentar el gasto sin contraer déficit, con políticas tributarias redistributivas duras, como las que aplicamos en Uruguay, porque de nada sirve aumentar el gasto contrayendo deuda, ya que esa deuda después, va a ser impagable y igualmente va a ser innegociable la posibilidad de pagarla.

Por otra parte, apostamos al desarrollo nacional priorizado sobre la estabilidad macroeconómica. Le decimos sí a la estabilidad macroeconómica, pero en la medida en que esa estabilidad no condicione, no determine y sobre determine al desarrollo social, como pasa muchas veces cuando se termina dependiendo de una visión economicista.

Si no se hubieran aplicado este conjunto de medidas el ingreso se hubiera seguido concentrando, el gobierno del Frente Amplio quebró está tendencia concentradora del ingreso, invirtiéndola y logrando mejorar en algo la distribución. Pero los datos marcan a todas luces que es necesario profundizar las políticas distributivas, ya que la brecha entre los sectores más ricos y los sectores trabajadores y más pobres es aún muy importante y la tendencia es hacia que aumenten estas desigualdades sino se logran promover políticas activas en sentido contrario.

Pero para nosotros hay dos aspectos que resultan centrales, que debemos priorizar en este segundo gobierno de José Mujica para poder avanzar en el cambio estructural, para asegurar el crecimiento económico y para asegurar la inclusión social y la distribución de la riqueza: el cambio de la matriz productiva y la transformación de la educación, que en este sentido no debemos considerarlas por separado. En el primer gobierno del FA se avanzó en el rumbo y el diseño de esta perspectiva, pero ahora es hora de avanzar en la ejecución efectiva de estos cambios. En ese sentido, pensamos que resulta imprescindible y urgente la transformación de la matriz productiva en el sentido de apuntar a su diversificación, desarrollando las cadenas productivas alternativas y complementarias al modelo hegemónico agroexportador que tiene por cierto una naturaleza fuertemente concentradora de la riqueza.

Cadenas productivas que deben incorporar valor agregado, que deben agregar -pienso- a los productos como le gusta decir al Presidente José Mujica. Cadenas de producción que permitan diversificar los rubros de modo que cuando culmine el ciclo de alto precio de las commodities a nivel internacional, el país tenga la capacidad de seguir creciendo y tenga espacio suficiente para seguir distribuyendo. Esa línea de transformación debe basarse además en una participación creciente en el aparato productivo de las pequeñas y medianas empresas, en el fortalecimiento del sector de la llamada economía social y la potenciación del mundo cooperativo que a pesar de las dificultades que se verifican en su gestión, tiene un amplio desarrollo y tradición en nuestro país.

La transformación de la matriz productiva parece muy poco probable con la situación que atraviesa el sistema educativo en el Uruguay de hoy. Ello responde a un conjunto de factores que no corresponde evaluar en esta Conferencia Internacional, pero sí nos parece muy importante destacar aquí el valor estratégico que le otorgamos a la educación y a la igualdad en el acceso al aprendizaje en clave de democracia y justicia social.

A pesar de la enorme, necesaria y más que justificada inversión presupuestal expresada en cifras cuando pasamos de 500 millones de dólares para la



educación en el 2004 pasamos a 2.200 millones de dólares en el 2010, resulta imperioso alcanzar el involucramiento y el compromiso de todos los actores de la educación para dar un gran salto en calidad en materia de organización, funcionamiento y resultados del sistema educativo en todos los niveles, pero fundamentalmente en la educación media.

Los recursos, para decirlo con un tópico repetido, son una condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar el objetivo de sociedad integrada por la que luchamos. Sin embargo, no revelo ningún secreto de familia, si digo que existe una suerte de “memoria institucional” por la cual el sistema educativo de mi país esta estancado. Debe fortalecer los valores democráticos y el espíritu crítico junto a eficiencia y la igualdad en el aprendizaje para el desarrollo, pero hasta el presente lamentablemente esta fuertemente condicionado por la propia postergación en recursos de todo tipo que impuso la larga catástrofe neoliberal que azotó al país durante décadas. Por cierto que, como ya lo señaláramos, lo mismo sucede a nivel de las transformaciones promovidas a nivel del sistema de salud en el marco de la reforma estructural que culminó con la conformación del SNIS.

Si la nuevas generaciones no adquieren una educación de calidad que les permita obtener empleos de calidad, si la fuerza de trabajo no tiene alta productividad y competencia no se podrá mantener el crecimiento económico, por tanto terminará no existiendo riqueza para distribuir; pero además, si la gente no accede a empleos de calidad entonces no podremos superar la pobreza y mucho menos aún reducir la desigualdad.

El proceso educativo debe asegurar la formación de personas altamente calificadas para integrarse con éxito al mundo del trabajo. Sin cambios sustantivos y a la raíz en el modelo educativo no es posible el cambio en la distribución del ingreso, hoy el “factor humano”, la incorporación de la gente a la “sociedad del conocimiento” representa un cuello de botella insalvable para el desarrollo integral de la sociedad y finalmente para el propio desarrollo del país. Si no tenemos las capacidades humanas necesarias para que se produzca el salto en términos de desarrollo, el desarrollo no llegará por más que exista un diseño global acertado en esa dirección.

Para que la educación cumpla ese papel de transformarse radicalmente, como hemos insistido hasta el hartazgo en esta ponencia, debe impulsarse un sistema de políticas sociales que permita superar los déficit culturales y sociales de las familias a las que pertenecen las nuevas generaciones, y que están a la base de las situaciones de exclusión social y que se manifiestan en la propia segmentación educativa.

Aquí se presenta un equilibrio una tensión que es esencialmente política, porque quien tiene que gobernar estas tensiones no son ni los trabajadores, ni los empresarios, ni los partidos políticos “per se”, sino que es la política, el “gobierno de la política”: la habilitación del debate ciudadano y las cosas que se esta tratando de construir con un proceso de participación que es muy importante.

Me pregunto aquí: ¿Estamos haciendo políticas que corrigen o “maquillan” el neoliberalismo? No. Nosotros pensamos que sin procesos redistributivos no es posible responder a las expectativas populares. No se trata de hacer más humano el capitalismo. Se trata, repito, sin definir un horizonte predeterminado, de decir qué cosas queremos para garantizar el objetivo principal que debe tener la política que es asegurar la calidad de vida y la felicidad de la gente. Para esto es muy importante definir cuales son las prioridades en cada etapa del proceso para seguir avanzando en ese camino de justicia social con participación y con democracia.

¿Cuáles son las claves para avanzar de nuestro gobierno y nuestro país? Con esto vamos concluyendo. Son fundamentales el crecimiento, de la inversión, de los salarios, del empleo y la productividad y su diversificación que genere alternativas a un modelo agroexportador hegemónico. Si no cumplimos con este crecimiento y con esa redistribución es muy difícil sostener políticas sociales integrales. No es un tema de voluntarismo.

Crecimiento, no solo no es sinónimo de desarrollo, sino que hay evidencia suficiente para demostrar que cuando se crece sin apostar al desarrollo se profundiza la pobreza y su cara más desestructurante que es la exclusión social,



cultural y la fragmentación socio espacial en los propios territorios, en los pueblos y barrios de la ciudades. Formas de exclusión que generan la violencia y los conflictos que dibujan los aspectos más deshumanizados de esta fase avanzada del desarrollo del capitalismo. Asimismo, debemos tener presente, como decía un sociólogo francés, que con la exclusión sucede lo mismo que cuando apretamos un tubo de pasta dental, la misma sale muy rápido, pero si se quisiera, resultaría extremadamente difícil volver a ponerla nuevamente en su interior. Los procesos de exclusión suelen ser muy rápidos y el reestablecimiento de la cohesión social es más lento, incierto y complejo.

Hay que seguir dándole prioridad al gasto social. El gobierno de Mujica acaba de aprobar el presupuesto quinquenal 2010 – 2015, que sigue teniendo como impronta fundamental el mantener la absoluta prioridad en el gasto público social que se convierte en la llave del desarrollo. El presupuesto social anual alcanzará los 3.000 millones de dólares para el período 2011-2015.

Continuar profundizando las reformas estructurales, o sea, aquellas sobre áreas sociales en las cuales está garantizado el desarrollo. Sin salud integral o sin salud colectiva no hay desarrollo. Esto ha costado mucho que se imponga en la lógica del “humus” ideológico del liberalismo, pero garantizar plenamente el derecho a la salud es un componente clave de cualquier sustentabilidad democrática. Si no hay acceso a la salud, si no hay un manejo de los factores determinantes de la salud social y ambiental no hay condiciones para el desarrollo.

Participación social como elemento fundamental de la política. Queremos complementar, profundizar y radicalizar esa democracia a través de formas cada vez más activas, creativas y protagónicas, de democracia directa y participativa. De inserción de todos los actores sociales en todas las áreas de la economía y la sociedad, para ejercer control social, para definir iniciativas y para jugar un papel protagónico en el establecimiento del contenido y la dirección que le queremos dar a los cambios.

En definitiva, estamos convencidos que para esto hay que redimensionar y consolidar el papel del estado, ese que no queremos ni mínimo ni reducido, que lo queremos fortalecido y ejerciendo plenamente su función rectora, que actúe en donde tiene que actuar sin delegar o desentenderse de sus obligaciones, que sea a la vez servidor público, cuando actúa como proveedor y que garantice los derechos de la gente, cuando ejerce la función de garante último de las expectativas y los sueños de amplios contingentes de ciudadanos tantas veces postergados. Un estado que se a la vez “escudo” y “lanza” de los sectores que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad y que permita que se cumpla el mandato de nuestro prócer José Artigas en el sentido de “los más infelices sean los más privilegiados”

Entendemos que el Estado debe ser capaz de resumir, a través de la política, la posibilidad de garantizar derechos y de exigir deberes a todos los actores de la sociedad. Un modelo de Estado regulador, y no le tenemos miedo a esa palabra, porque el neoliberalismo convirtió a la regulación en una palabra maldita. Queremos un estado regulador, fuerte, rector, que tenga un papel activo en la conducción de los países. El mercado, por definición, no puede hacerse cargo de asignar y distribuir bienes y servicios públicos porque en su esencia hace depender el acceso y el uso a las mismas de acuerdo a la capacidad de pago de las personas.

Como Frente Amplio partimos de la idea de construir un Estado auto centrado, distributivo e incluyente, jugando un papel determinante en la matriz de desarrollo económico y social sostenible y equitativa. Un estado en definitiva que le devuelva a la palabra “estado” su origen. Resignificar o si se quiere “reinventarlo”, no a partir de cómo lo terminamos pensando como un montón de oficinas y de funcionarios trabajando en esas oficinas. Un Estado que recupere sus orígenes, que retorne a sus raíces etimológicas, a sus contenidos más fundantes, de ser en los hechos el “estado de la sociedad”. Ese es el papel del estado que tenemos la obligación de recuperar, el estado que tenemos que construir para y con la gente. Esto no es algo que se hace en un discurso ni apretando un botón.

Muchas gracias nuevamente al gobierno de Guatemala, a su Secretaría para la



Paz, a la Fundación Frederick Ebert en Centroamérica y las otras instituciones convocantes de esta Primera Conferencia. Por la invitación, por permitirme compartir con vosotros los logros y los desafíos que tiene por delante la izquierda de mi país.

Muchas gracias por la escucha de todas y todos, porque del intercambio colectivo y desde el compromiso con nuestra gente iremos construyendo una patria grande democrática y justa para todos. Sentimos que estamos caminando a paso sostenido en ese camino.



Democracia y justicia social en América Latina. Chile: la experiencia de la concertación

Gonzalo Martner

Me quiero referir a Chile. Antes permítanme una pequeña referencia: Uruguay no solo llegó a las semifinales del reciente mundial de fútbol, lo que para un país de solo 3 millones de habitantes es una situación muy buena, sino que -creo personalmente- está desarrollando una experiencia política muy extraordinaria y muy notable. Tal vez poco presente en los medios de comunicación, pero ellos han logrado una solidez política, programática y de gestión de gobierno, que si ustedes toman cualquier cifra contingente se van a encontrar con que es uno de los países que más crece en América Latina y en el mundo; y que al mismo tiempo, está redistribuyendo los ingresos, incrementando los salarios y permitiendo la participación ciudadana y popular, eso es algo digno de señalarse. Creo que en su presentación nuestro amigo fue modesto y quiero recalcarlo.

Quisiera referirme a mi país, Chile, y poder ilustrarles en la medida en que se pueda, a propósito de 20 años de experiencia de transición a la democracia y de gobiernos progresistas. Quiero en ese sentido, recordarles que el recorrido político de Chile ha sido peculiar, que no se puede explicar si no se tiene en mente la crisis de 1973, la que a su vez dio lugar a una dictadura de 17 años y a una recomposición democrática, lenta, particular y con un cambio del escenario político.

Por mucho tiempo las fuerzas de la izquierda nos agrupamos en Chile, llevamos al presidente Allende a la presidencia de la nación para llevar a cabo un programa de recuperación de nuestras riquezas básicas, de cambios estructurales en el agro y de redistribución de los ingresos; esto, en un contexto de guerra fría (que conocemos) y además de nuestros propios errores que terminó en la tragedia de 1973. Pero igualmente, con lecciones de orden político. Llegamos a la conclusión de que impulsar cambios sociales profundos requería de mayorías sociales,

ciudadanas y políticas mayores que las que habíamos logrado construir hasta ese entonces y que muy en especial necesitábamos recomponer nuestro vínculo con el gran partido de centro político en Chile: Democracia Cristiana. Con la cual estuvimos confrontados, no con su totalidad pero si con sus representantes más insignes, y no solo confrontados sino en 2 lados distintos de la barricada en 1973.

Tomamos una decisión dura, difícil, de buscar este acercamiento para darle a nuestra recuperación democrática una estabilidad política, la que no logramos formar con el presidente Allende y su programa de transformación. Esto implicó por tanto, un proceso en que a su vez, la salida política a la situación de dictadura que procuramos construir como alternativa a una solución de la prolongación de la confrontación social, política e incluso militar, nos llevó a un proceso largo, prolongado, que ha terminado una etapa en este año 2010.

Quiero decirles que, lo que procuramos fue re-democratizar nuestro país, pero hacerlo en un contexto de crecimiento económico, de inserción externa activa y de dinámicas de progreso social. Podemos decir que las sucesivas reformas constitucionales han culminado en 2005 con una democratización de las instituciones básicas. Lo cual tiene que ver con que nosotros aceptamos un camino, que fue el de derrotar a la dictadura en los términos de su propia legitimación: hacer fracasar los intentos de legitimación de la dictadura.

Hubo procesos intensos de movilización social y procesos de resistencia heroicos y agudos, pero que finalmente estuvimos en condiciones de construir un proceso en el cual ganamos en las urnas y nos permitió iniciar un camino que tuvo mucho de ruptura pactada y pactos complejos, difíciles de asumir, pero que finalmente han tenido un resultado en aquello que es esencial: el funcionamiento de las instituciones democráticas, de las libertades, de los procesos democráticos, y al mismo tiempo, de ajuste de cuentas, en el buen sentido democrático y civilizado de la palabra, por las vías judiciales con las violaciones a los derechos humanos que la dictadura de Pinochet llegó a encarnar. No solo a propósito de Chile, como portadora de horrores inaceptables, sino también con un carácter universal.



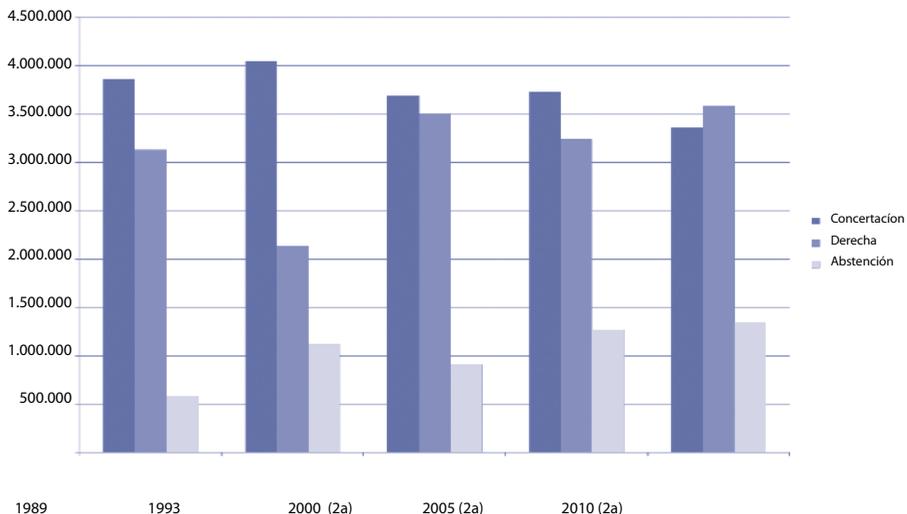
Pequeño paréntesis: no puedo dejar de mencionar la inmensa solidaridad que recibimos, desde luego de muchos guatemaltecos, también y muy privilegiadamente, de México, del México del PRI, que nos acogió y que permitió la sobrevivencia de nuestros esfuerzos, igualmente ahí fue acogida la viuda del presidente Allende y estaremos eternamente agradecidos de ese gesto solidario latinoamericano.

Quiero mencionarles que, aunque no logramos que Pinochet fuera encarcelado, sí fue encausado por la justicia (finalmente falleció). Hoy tenemos alrededor de 50 opresores en la cárcel, entre los que se incluyen generales, coroneles, capitanes, al núcleo responsable de la represión durante 17 años; y tenemos el orgullo de decir que, el responsable jefe de la policía política de Pinochet, Manuel Contreras, sigue preso. Aunque, cambió el signo político de nuestro gobierno en Marzo recién pasado y ha sido requerido, el actual gobierno, por fuerzas de derecha para llevar adelante amnistías en el caso de los represores, este gobierno que como digo no es de nuestro signo y está asociado a las fuerzas que apoyaron la dictadura, se negó a hacerlo porque quedó asentado que no era simplemente tolerable en nuestra sociedad que las violaciones a los derechos humanos quedaran impunes y, por lo tanto, probablemente, terminará sus días, Manuel Contreras, en la cárcel como corresponde.

También quiero señalarles que en el conjunto de otros aspectos del régimen político económico y laboral el sistema electoral de las autonomías regionales y de la necesidad de una nueva constitución que, pese a los nuevos consensos sociales actuales, todo ese proceso se fue desarrollando durante 20 años y al mismo tiempo desgastándose, ya que, después de 20 años de ejercicio de gobierno naturalmente esto se produce. Pero al mismo tiempo, con procesos de ruptura de la unidad en el año 2009 y finalmente la pérdida de la elección.

Habíamos logrado ganarle a la derecha que, sin embargo hay que reconocer, salió fortalecida de la dictadura, más fortalecida de lo que tenía como significación electoral, social y política en el país durante los años 50 y 60. Logramos durante

Gráfica 1



20 años ganarle 4 elecciones presidenciales, 4 elecciones parlamentarias, 4 elecciones municipales. Después, para 2008 perdimos la alcaldía y la parlamentaria y, finalmente, en 2009 la presidencial.

Pero para que ustedes tengan una cierta visión de las cosas, quiero decirles que en la elección presidencial, desde 2000 en adelante (ver gráfica 1), se produjeron segundas vueltas y la derecha nunca tuvo una fuerza muy superior; ahora en 2010 fue un poco superior a lo que tenía en el año 2000, pero no es mucha la diferencia. En ese sentido, lo que ocurrió fue que nosotros, los de la concertación, con el apoyo del resto de los que no participan de esta coalición desde la izquierda, en segunda vuelta tuvimos una leve disminución y a su vez, lo que constatamos, fue un incremento de la abstención.

El desafío en Chile, al igual que en muchas partes, de seguir incorporando a los jóvenes a los procesos políticos es algo que nos duele, porque nosotros no hemos podido hacer que participen en el sistema político. Se inscribieron en los registros

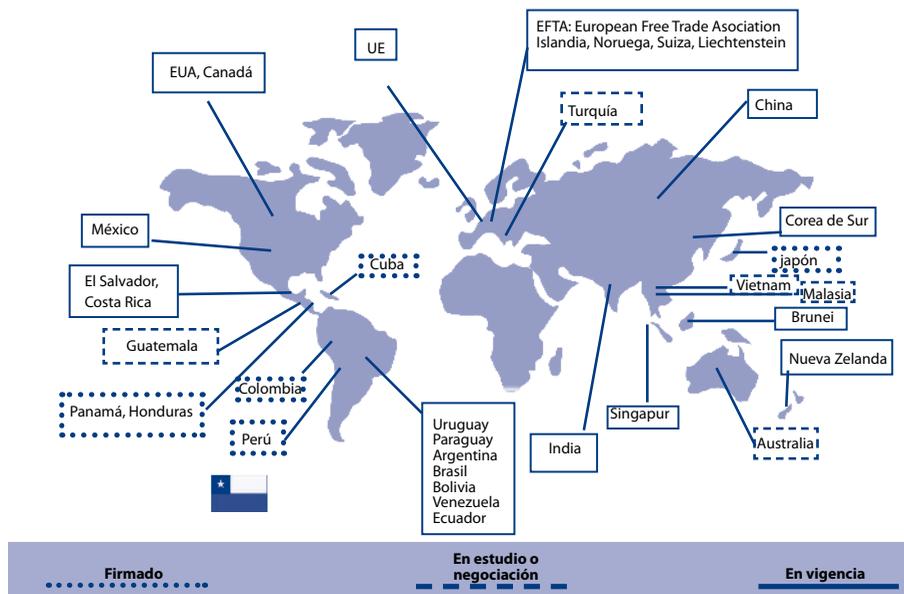
electorales, más de 2 millones de jóvenes, y eso implica a pesar de no haber tenido un crecimiento de la fuerza de derecha, que lo hubo pero en pequeña escala, si hubo un desgaste nuestro y un aumento de la voluntad de no participar. De sustraerse de los procesos.

Nuestra tarea política es manifiesta: necesitamos remotivar, especialmente a nuestros jóvenes. En el ámbito propiamente parlamentario la situación es bastante parecida, tenemos un desgaste, que no es un derrumbe. La derecha tuvo un fortalecimiento pero ello no es un vuelco generalizado de la situación. Esa es la razón por la cual creemos que estamos en una etapa en la que tenemos que hacer un buen balance de los que logramos y lo que no. Tenemos que volver a vincularnos a la sociedad y a sus aspiraciones para volver a generar un proyecto de futuro.

No quedarnos en el pasado y lo que hicimos. Nadie vota por lo que ocurrió. La gente vota por lo que piensa que debe ocurrir y ese es nuestro desafío. Tomamos una opción, desde 1990, que fue la de buscar mejorar nuestra inserción en el mundo, somos un país productor de materias primas. Como el cobre, por ejemplo. Y nos propusimos aumentar el valor agregado a nuestras exportaciones, diversificarlas y generar una inserción internacional más amplia que aquella a la cual habíamos estado históricamente avocados.

El resultado es que tenemos acuerdos de acceso preferencial a 60 países que representan el 86% de PIB mundial. Es EE.UU. pero es también Europa y es también el Asia. El grueso de nuestra dinámica exportadora hoy día, que se acompaña también, de acuerdos de doble tributación con un amplio número de países. El grueso de nuestro proceso exportador se va volcando hacia el Asia. El nuestro, es un país del área del pacífico que tiene vínculos naturales y manifiestos con nuestros vecinos de América del sur y del norte. Tenemos un vínculo con Europa pero es en Asia, esa dinámica asiática de China y la India, los países que están recientemente industrializados, donde se ha ido generando esa diversificación de nuestros productos de exportación. Estados Unidos y Canadá representan ya solo el 15% de nuestras exportaciones, mientras Asia representa ahora el 40%.

Gráfica 2
Acuerdos de Libre Comercio
Acceso preferencial a 60 países y 86% PIB mundial



Estas opciones han significado que hemos duplicado la tasa del crecimiento promedio del PIB por habitante en comparación al 84 y 89 (permítanme un pequeño énfasis aquí) muchos de nosotros, chilenos de la concertación, nos irrita cuando en muchas partes se dice: *“estos chilenos lo que hicieron fue continuar con las políticas económicas de Pinochet y están recibiendo los frutos de lo que Pinochet hizo”*. Pinochet no solo fue un destructor de la democracia, un violador de los derechos humanos, sino también alguien que no tuvo la competencia económica que se le atribuye. Nosotros hemos multiplicado por 2 en estos 20 años el promedio de crecimiento que Pinochet tuvo en 17 años. El doble. No solo un poco más, sino fue el doble. Por lo tanto, no aceptamos ese argumento, nosotros lo que hicimos y logramos fue lograr un crecimiento de largo plazo y junto con Argentina podemos decir hoy día que tenemos el ingreso por habitante más alto de América latina. Por supuesto, esto ha significado, creación de empleos y aumentos sistemáticos de salarios. Fuerte incremento en el gasto para las distintas



áreas sociales. Un proceso en el cual el país ha sufrido una gran transformación junto al aumento de sus infraestructuras.

Cuadro 1
Resultados económicos

Crecimiento PIB por habitante a largo plazo	2009
Buen desempeño en democracia	Población: 16,9 millones
1950-70: 1,9%	PIB: 164.615 millones US\$
1974-79: 2,0%	PIB/Hab: 9.672 US\$
1980-89: 1,9%	PIB/Hab. PPP (FMI): 14.341 US\$
Aylwin, 1990-93 6,3%	Exportaciones: 53.736 millones US\$
Frei, 1994-99 3,9%	Reservas: 25.373 millones US\$
Lagos, 2000-2005 3,1%	Deuda externa: 45% PIB
Bachelet, 2006-2009 1,7%	Balance fiscal: +5,2%2008, -4,5% PIB
	Deuda Pública: 6,1% PIB
	Deuda Pública Neta: -11,1% PIB
	Desempleo: 7,8%-2008, 9,7%
	Inflación: -1,4%

Fuentes: CEPAL, FMI, Banco Central e INE

La dictadura no hizo crecer al país en términos de ingreso por habitante más que las 2 décadas previas, y como digo, aunque nosotros hemos tenido un proceso en el cual ha ido declinando la tasa de crecimiento, parte de los desafíos importantes; pero sin embargo, hemos multiplicado por 2 el crecimiento. Eso significa que la economía chilena es casi 3 veces más grande que lo que era en 1990. Significa un producto por habitante que al 2010 alcanza los 15mil dólares, un poquito menos que en Argentina, pero podemos decir, que sí se puede crecer, se puede tener políticas sociales activas y al mismo tiempo tener disciplina fiscal, bajo endeudamiento, que es aquello en lo que nos hemos empeñado y que podemos exhibir con buenos resultados.

Las mayores crisis que se han producido en nuestro país fueron fruto de la gestión económica de la dictadura y, claro, durante la crisis asiática del 99 y la crisis actual de 2008 ha habido una pequeña caída en el PIB. Hemos incrementado nuestra inserción en la economía mundial, tenemos una de las tasas de “riesgo país” más bajas en el mundo emergente, tenemos indicadores de transparencia que nos permite estar en los lugares más importantes de nuestro continente.

Chile, es un país que ya no es un deudor, sino es un acreedor neto, tanto a nivel gubernamental como en el ámbito privado; es decir, es un país que se propuso, para cuando las fluctuaciones de los precios de las materias primas que generan estos crecimientos en zigzag y estas recesiones periódicas que tanto impactan en las condiciones de vida de los más desfavorecidos, ahorrar durante estos periodos de vacas gordas para contar con recursos en los periodos de vacas flacas; el año pasado ésta crisis que nos afectó muchísimo, como a todos los demás países, implicó que no se redujera un solo peso (el peso es nuestra moneda) en los

Cuadro 2
Crecimiento con equidad

- El consumo de hogares y gobierno se recuperó en democracia.
- Desde el año 2000 la formación de capital se incrementa a un alto ritmo, superior al de las exportaciones

Componentes del gasto del PIB	1974-1981	1982-1989	1990-1999	2000-2005	2006-2008
Gasto en Consumo Final de Hogares	3,3	-0,1	5,6	4,6	6,1
Gasto en Consumo Final de Gobierno	1,7	0,1	3,2	3,7	6,1
Formación Bruta de Capital Fijo	9,6	6,2	5,6	9,5	11,3
Exportaciones de Bienes y Servicios	12,7	8,0	9,3	6,4	5,3



programas sociales, sino mas bien estos siguieron incrementándose. Ha habido por lo tanto, reformas a los procesos de justicia, a la educación, a los seguros de desempleo, a los servicios de salud, a los sistemas de pensiones y a los de protección a la infancia. Todo es lo que la presidenta, Bachelet, ha denominado como sistemas de protección social. Esto es, entonces, lo que ha venido consolidándose en nuestro país.

Hemos tenido también, un cambio de modelo económico, hemos planteado una tesis de buscar un modelo de crecimiento con equidad. Durante el periodo de la dictadura, en los años 80, el gasto promedio de consumo en los hogares disminuyó, el país se hacía más rico, pero los hogares se hacían más pobres en su capacidad de consumir; el gobierno prácticamente dejó de invertir y el Estado “desertó” de su rol social y hubo un crecimiento basado en las exportaciones. Actualmente, hemos tenido un crecimiento fuerte del consumo promedio de los hogares. Cuando en promedio, durante 20 años, el consumo de los hogares crece un 5 por ciento sostenido, es un cambio radical en las condiciones de vida de un pueblo; Lo mismo en el gasto gubernamental que ha ido creciendo de manera considerable, sin que la inversión se resienta, ni tampoco el proceso exportador, por las razones que les explicaba recientemente. Entonces, podemos decir que hemos cambiado el modelo económico.

Podemos decir, al mismo tiempo una cosa curiosa, porque desde el punto de vista de lo que el PNUD construye como el Índice de Desarrollo Humano, ya no solo el producto de aquello que se construye y produce todos los años en el país, sino que combinado con todos estos indicadores de salud, educación, etc., tenemos más o menos el mismo nivel de desarrollo humano que Bahrein. Tal vez suene un tanto raro la comparación con Bahrein, pero es interesante porque ellos tienen el doble de PIB per cápita que nosotros, pero con el mismo nivel de Desarrollo Humano. Esto demuestra que los países tienen opciones. No solo basta con crecer económicamente, también se necesita tener un desarrollo social, si esa es la decisión colectiva y se puede tener unos niveles, como en este caso, de producto por habitante alto pero con desarrollo social bajo. Nosotros hemos decido tener

un proceso de desarrollo social. Y esto significa logros en la realidad concreta: la mortalidad infantil ha disminuido la mitad desde el periodo de la dictadura, nosotros teníamos una tasa de mortalidad infantil alta, algo que conoce muy bien nuestro amigo de Uruguay en su calidad de médico y sub secretario de salud de su país, ya que junto a Costa Rica y Cuba tienen de los mejores indicadores en América Latina, nosotros recién nos hemos podido incorporar a ese grupo.

Asimismo, en la esperanza de vida, la nuestra es hoy día la más alta de la región, junto a Costa Rica y Cuba y es similar a la de Estados Unidos, 30 años atrás era inferior a la de todos estos países.

Cuadro 3
Crecimiento con equidad
Indicadores sintéticos de capacidades básicas (Celade)

Quinquenios	Esperanza de vida al nacer (años de vida)			Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)			Tasa de analfabetismo de la población de 15 años o mayor (porcentaje)		
	Total	Hombres	Mujeres	total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1980-1985	70,7	67,4	74,2	24	26	22	8,6	7,7	9,5
1985-1990	72,7	69,6	75,9	18	20	17	6,0	5,6	6,4
1990-1995	74,3	71,5	77,4	14	15	13	5,1	4,8	5,3
1995-2000	75,7	72,8	78,8	12	13	10	4,2	4,1	4,4
2000-2005	77,7	74,8	80,8	8	9	7	3,5	3,4	3,6
2005-2010	78,5	75,5	81,5	7	8	6	2,9	2,8	2,9

Cuando se empieza a medir la pobreza nos encontramos con que hemos tenido una reducción de la pobreza. Hay cifras recientes para 2009 con un pequeño incremento, pero hemos disminuido a la mitad la población bajo la línea de la pobreza y hemos disminuido del 13% a poco más del 3% la línea de indigencia, al mismo tiempo, haciendo la medición, ya no solo como se hace en nuestros países sino como se hace en Europa también constatamos una disminución relativa de la pobreza. Ahora esa disminución de la pobreza, ese aumento del bienestar y esa mejoría en los indicadores sociales no se ha acompañado de



suficientes resultados distributivos. Probablemente es parte de lo que ha alejado de nosotros a los jóvenes y una parte de los ciudadanos. Porque si bien, a partir del 2003, hemos logrado un quiebre en las tendencias distributivas, han sido pequeñas disminuciones en la desigualdad distributiva medida por este famoso coeficiente de Gini, sin embargo, son todavía cambios pequeños y marginales.

Cuadro 4
Pocos resultados distributivos

Países	años	Indices de Concentración		
		GINI	THEIL	ATKINSON ($\Sigma=1.5$)
Argentina	1990	0,501	0,555	0,473
	2002	0,590	0,742	0,609
	2006	0,510	0,561	0,513
Bolivia	1989	0,538	0,574	0,600
	2002	0,615	0,776	0,738
Brasil	1990	0,627	0,816	0,664
	2001	0,639	0,914	0,665
	2006	0,602	0,807	0,621
Chile	1990	0,554	0,644	0,545
	2000	0,559	0,666	0,550
	2003	0,550	0,668	0,533
	2006	0,522	0,568	0,497
Costa Rica	1990	0,438	0,328	0,412
	1999	0,473	0,395	0,457
	2006	0,478	0,427	0,475

La distribución del ingreso es el gran talón de Áquiles del modelo de desarrollo en Chile. Costa Rica comparte con Uruguay los Gini más bajos de América Latina. Chile comparte los más altos.

En el período reciente ha empezado a ceder la desigualdad, gracias a las políticas de protección social.

El coeficiente de Gini pasó de 0,55 a 0,52 entre 2003 P2006. La razón 20/20 pasó de 18,4 a 15,7

En este sentido, tenemos una distribución mucho peor que nuestros vecinos: que Argentina y Uruguay. Hay que volver a decir que Uruguay tiene una de las mejores distribuciones del ingreso, pero lo hacen desde una base que no es la de Centroamérica, no es la de Brasil, no es la de Chile, que son desigualdades muchísimo mayores que la que han podido revertir en la zona del Río de la Plata.

Tenemos también una educación con problemas, en discusión, porque la cobertura se ha ampliado sustancialmente en educación primaria, se ha ampliado en el nivel

medio y en el nivel superior. Pero la calidad de educación y la distribución de los rendimientos siguen estando marcadas por la desigualdad de la distribución de los activos y los ingresos. Tenemos por tanto, aún, una educación fuertemente desigual.

Podemos concluir que, en nuestro balance estamos en situación de decir: Sí, tuvimos un éxito económico muy importante, ampliamos considerablemente las tasas de crecimiento que existían durante la dictadura; tuvimos un gran éxito en abrir el país al mundo; en disminuir muchas de las lacras sociales fundamentales, en cambiar la infraestructura productiva y social del país. Si alguno de ustedes tuvo ocasión de conocer el país hace 20 o 30 años, hoy día la diferencia se ve claramente.

Pero no pudimos disminuir sustancialmente las desigualdades de ingresos, esas desigualdades se revierten con las políticas que mencionaba nuestro amigo uruguayo: con mayores capacidades redistributivas de los impuestos y los gastos sociales, con mayores derechos de los trabajadores y procesos de negociación colectiva de los ingresos del trabajo. Por tanto, hemos entrado a la OECD, organización foro de países al cual también pertenece México, pero estamos lejos de aproximarnos a los mejores de América Latina o de la OECD y es ahí, justamente, donde está planteado nuestro desafío. (Ver cuadro 5)

Efectivamente, ya podemos plantearnos en Chile la meta de alcanzar los niveles de desarrollo de los países de Europa del Sur para dentro de una década; es el imaginario que se ha introducido en nuestro país. Está esta cosa mágica que se denomina "ser país desarrollado" y entonces uno va y se compara con los países del sur de Europa, Portugal y España; de aquí en 10 años, eventualmente menos, es posible que alcancemos esa meta, pero para ello Chile tiene esta meta que es reducir el atraso en la inversión en tecnología, al igual que otros lugares de nuestro continente. En la calidad de la educación y la formación continua; en desarrollo de la economía digital.



Cuadro 5

Faltó un esfuerzo social mayor y una reforma tributaria que lo financiara

- Chile puede plantearse como tarea para una década y media aproximarse a una situación de país desarrollado (Portugal, España)

Gasto Público Social en países de América Latina (a)

País	Per cápita en dólares del 2000		%del PIB	
	1990-1991	2005-2006	1990-1991	2005-2006
Argentina	1103	1587	18,1	18,8
Brasil	604	917	18,1	23,0
Chile	380	717	12,0	12,4
Cuba	864	1220	27,6	33,2
Guatemala	49	123	3,7	7,7
Honduras	80	152	7,5	11,4
México	355	724	6,5	10,6
Nicaragua	45	121	3,2	8,7
Uruguay	820	1370	16,8	20,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL

(a) incluye el gasto público en nutrición, salud y educación, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarilla.

-Pero no hizo el esfuerzo social que lo aproxime a los mejores de América Latina o a la OCDE

Tenemos un desafío en incrementar la productividad porque el éxito económico no se ha acompañado de suficientes incrementos de la productividad, por lo tanto, necesitamos políticas públicas de aceleración del crecimiento con mayor protección social y agreguemos ahora el desafío de la baja huella de carbono. A lo mejor esto es lo que agregará un factor adicional de diferenciación, permítanme decirles que, desgraciadamente en nuestro país teníamos una matriz energética con un fuerte componente en hidroelectricidad, por lo tanto una matriz con energía limpia, pero los procesos de conflicto con la Argentina por el abastecimiento de gas natural, aunado al crecimiento económico, han llevado a que nuestra matriz tienda hoy día a tener inversiones en centrales basadas en Carbón, que no son precisamente las más recomendables para luchar contra el cambio climático.

El actual gobierno de Sebastián Piñera tiene la opción de la regresión autoritaria y neoliberal o mantener las políticas de protección social y el proceso de

democratización del país. Para ser justos estos 6 primeros meses de gobierno de la derecha en Chile son más bien de una continuidad, aunque es aún muy temprano para tomar una decisión o posición definitiva en ese respecto.

Con lo que a nosotros nos compete, y con esto termino, está claro que tenemos que volver con la sociedad; aquella sociedad con la cual logramos crear las condiciones con las cuales logramos derrotar a la dictadura. 20 años de gestión han tenido los resultados que les menciono, pero lo que probablemente ocurrió es que perdimos la conexión cotidiana, aquella conexión que alimenta a una coalición política que no es otra cosa que sus partidos políticos, sus representaciones en el Estado no pueden nunca dejar de mantener vínculo, diálogo, inspiración desde los movimientos sociales que procura representar.

Muchas gracias.



Democracia y justicia social en América Latina. Experiencia mexicana post-revolucionaria

Beatriz Paredes

Quiero iniciar mi intervención con una referencia homenaje a la civilización mas notable de lo que fue Mesoamérica, hace ya varios siglos, recordando un pasaje del Popol Vuh: *“se manifestó entonces el comienzo de la luz, se manifestó que el amanecer habla de amanecer, habla de aparecer el hombre, entonces vinieron Tepeu y Gucumatz, hablaron luego sobre la luz y la vida, ¿Cómo aclarará? ¿Cómo amanecerá la vida? ¿Quién será el que alimente y de sustento? que sea así: Que se llene el vacío, que se retire el agua, que haga lugar, que surja la tierra, que sea firme. Así dijeron. Que haya luz. Que amanezca en el cielo y la tierra. No habrá gloria, grandeza en nuestra creación, en nuestra formación, hasta que exista el hombre. Hasta que el hombre sea formado. Así hablaron”.*

Estimados amigos y amigas, hemos sido convocados para hacer unas reflexiones en el marco del 200 aniversario de independencia de nuestros pueblos. Me corresponde compartir con ustedes algunos aspectos de la experiencia mexicana. Traigo un par de textos que tienen un rápido recorrido histórico por estos 200 años, sin embargo, al escuchar las 2 importantes presentaciones que me antecedieron, decidí hacer algún ajuste a mi presentación para intentar conceptualizar lo que considero mas útil de la experiencia mexicana post revolucionaria.

Primero, revalidar con ustedes, estoy segura que ustedes lo conocen dada la entrañable cercanía del pueblo guatemalteco y el mexicano, que la revolución mexicana fue un extraordinario movimiento popular, un sacudimiento desde la entraña mas profunda del pueblo de México que transformo la realidad de mi país a inicios del siglo XX.

Carlos Fuentes, citando lo que sucedió en 1910 describía: 98% de la tierra cultivable era propiedad de las haciendas en tanto que el 90% de los campesinos mexicanos carecía de tierras propias, sin embargo, las masas agrarias constituían el 80% de la población y eran iletradas el 90%. El sistema de peonaje por deuda en la práctica, hacia del trabajador agrícola un esclavo del latifundio en la medida que en la hacienda de raya traspasaba la deuda de generación en generación. Crecía también el número de peones y de campesinos e indígenas que perdían sus tierras.

Hablando también de 1910, de los años previos, los obreros industriales eran también foco de un gran descontento. Esta nueva clase social, la clase obrera, surgida de la transformación de miles de campesinos y artesanos tradicionales que trajeron consigo las políticas de transformación del periodo porfirista, a partir de una estrategia de industrialización con mano de obra barata, no dudaban en expresar su descontento a partir de movimientos de huelga y organización que eran aplastadas en esa época de manera dramática con una reacción gubernamental, del régimen porfirista, extraordinariamente represiva.

Las clases medias emergentes, intelectuales y profesionistas, hombres de negocios, administradores y rancheros, aunque originalmente fueron partidarios de Porfirio Díaz, se distanciaron de él, al percatarse que las ganancias del desarrollo económico porfirista pertenecían a compañías extranjeras con marcado interés en exportar desde México, pero con muy poco interés en ampliar el mercado interno y en lo que se refiere a la distribución del poder político, el dictador Porfirio Díaz, se había convertido en un obstáculo para el propósito de hacer de México en un país moderno y democrático.

El propio Carlos Fuentes resumió los resultados de las políticas porfiristas y los descontentos que propiciaron y que destacó en los siguientes rasgos: "semejante esquema, impuesto a una sociedad eminentemente agraria, creó una clase terrateniente sumamente fuerte y una débil burguesía; frenó el desarrollo del movimiento obrero y aplastó al campesinado; al cabo el fracaso del régimen



para incorporar a los nuevos grupos sociales que el propio régimen había creado, generó una profunda enajenación hacia el gobierno de Porfirio Díaz. La represión, la falta de oportunidades, la susceptibilidad de las crisis internacionales, viejas susceptibilidades con respecto a la tierra y nuevas exigencias con respecto al poder, así como los sentimientos nacionalistas, acabaron por unir a campesinos, obreros, clases medias y élites provincianas en un movimiento irrefrenable hacia la revolución. Como sucede a menudo, la sociedad había rebasado al Estado y el Estado no lo sabía”.

Evidentemente, en la revolución mexicana confluyeron distintas aspiraciones políticas y sociales. Había anhelos ancestrales de justicia social que privilegiaban, como vía para lograrlo, gobiernos locales hincados en formas tradicionales de participación política y distribución del poder, paralelamente se proponía la construcción de un fuerte Estado que desde el centro de México hiciera del país una nación progresista y democrática.

¿Cuáles fueron los productos sustantivos de la revolución mexicana y cómo se resuelve hacia el interior del proceso revolucionario el conjunto de contradicciones internas que caracterizan a todo movimiento que surge en una sociedad tan heterogénea con actores múltiples y con movimientos diversos? Se resuelve a partir del congreso constituyente. En el congreso constituyente de 1917 y en la articulación a través de la constitución general de la República, a través de un proceso legislativo, hartamente complejo, quedan plasmados los elementos sustanciales del trastocamiento de la realidad mexicana, de la transformación radical del país que da origen al desarrollo y la transformación del México del siglo XX.

En primer lugar, el proceso de reforma agraria. En el caso mexicano el proceso de reforma agraria es medular en la transformación estructural del país. Éste queda plasmado en el artículo 27 constitucional que reconoce que la propiedad originaria de la tierra pertenece a la nación y que corresponde a la nación imponerle las modalidades que dicte el interés público. Para los miles de campesinos que participaron en la revolución, para los miles de indígenas que participaron en

la revolución, el artículo 27 constitucional es el espacio emblemático de sus reivindicaciones y es el marco jurídico que da lugar al proceso de reforma agraria más importante en todo el continente americano, en este momento podría decir que, el más importante en todo el orbe, porque la reforma agraria mexicana logró la redistribución de más de la mitad del territorio nacional y permitió un proceso de movilidad social en el mundo rural de enorme envergadura. La reforma agraria mexicana, en el caso de las comunidades indígenas, ratifica los títulos originales de los pueblos indígenas, reconoce el derecho a la tierra de los indígenas a través de sus comunidades y sus formas de explotación y, además, en el proceso de reparto agrario, constituye una nueva institución agraria: el "ejido" mexicano, que es el soporte de la distribución y la tenencia de la tierra.

El segundo mayor avance de la constitución de la república se da en el artículo 123 constitucional. Quiero antes de pasar a este artículo, concluyendo mi referencia a la parte agraria, señalar el papel emblemático que ha trascendido durante años y décadas (estoy convencida que durante siglos) del general Emiliano Zapata. Él es la figura más emblemática del rostro reivindicador de la revolución mexicana. Emiliano Zapata fue un campesino encargado por su pueblo, de defender los títulos de comunidad de su población original y a partir de esta reivindicación agraria surge lo que viene siendo el héroe más limpio, más emblemático de la reivindicación de los pueblos originales en la revolución mexicana. Por eso el Zapatismo es un movimiento que trasciende en el tiempo y que mueve el ideal de muchos pueblos oprimidos de alcanzar la justicia social.

Paso al tema de la reivindicaciones obreras y cómo fueron plasmadas en el artículo 123 constitucional. Escuche con enorme interés la exposición que nos hizo nuestro amigo Fernández Galeano, sobre la estrategia en Uruguay del Frente Amplio ligada al tema de organización del sector obrero, de un sindicalismo fuerte y respeto a los derechos obreros y la conquista de salarios remuneradores. Lo que plasma el artículo 123 constitucional, a inicios del siglo XX mexicano, es precisamente el derecho de la clase obrera a organizarse, el derecho de huelga, hay una aportación crucial del movimiento obrero mexicano y de la visión



laborista de la revolución mexicana: el que las instancias en temas de debate sobre temas laborales sean instancias tripartitas, donde el mundo de los obreros tiene una representación en estas instancias tripartitas, lo que permite ir avanzando en un proceso de transformación de las condiciones laborales oprobiosas a paulatinamente condiciones de relación capital/trabajo mucho mas modernas.

Quiero significar también la gran conquista política de la revolución mexicana: la reivindicación del sufragio efectivo. Después del periodo dictatorial del general Porfirio Díaz el deseo de la población de que hubiese elecciones legítimas y libres se refleja en el lema de uno de los próceres de nuestra revolución: Francisco I. Madero. En su lema: *“sufragio efectivo y no reelección”* que finalmente sintetiza la aspiración democrática de la sociedad de aquel tiempo.

Plasmados estos propósitos, y muchos otros, de garantías individuales y sociales en la constitución general de la república de 1917, el problema para los revolucionarios mexicanos, para los que salieron victoriosos en la revolución fue suspender sus luchas internas, sus conflictos intestinos, la presencia y vigencia de caudillos regionales y articular este conjunto de reivindicaciones diversas, en ocasiones contradictorias, ya plasmadas en un marco jurídico, en un movimiento que hiciera posible su implementación y la transformación de ideales en políticas públicas. Y ese es el papel histórico que le corresponde a la corriente política a la que yo pertenezco, ahora denominada Partido Revolucionario Institucional. Éste surge como el brazo político de quienes triunfaron en la revolución de 1910-1917.

Este brazo político se constituye, particularmente, para evitar los conflictos entre los diversos caudillos revolucionarios, las luchas intestinas por el poder, la problemática de la incapacidad del movimiento revolucionario, después de salir adelante, de concretar un programa que permitiera empujar las conquistas de la revolución. El Partido Nacional Revolucionario surge de una convocatoria de quien entonces era el jefe máximo de la revolución: el general Plutarco Elías Calles. Se establece el Partido Nacional Revolucionario, que tiene este enorme propósito de

pacificar la vida interna del país y de iniciar el proceso de institucionalización de la revolución. El gran planteamiento del PNR, es pasar de la etapa de los caudillos a la etapa de las instituciones y lograr a través de una estrategia institucional de fortalecimiento del Estado mexicano avanzar en la aplicación del programa de la revolución.

Posteriormente, el PNR se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana, esta transformación tiene lugar en la etapa en que el general Lázaro Cárdenas es el presidente de México. El Partido de la Revolución Mexicana articula los planteamientos de mayor transformación social del proceso revolucionario y articula los grandes movimientos sociales que son los interlocutores para estas transformaciones. Se constituyen también grandes organizaciones de campesinos y obreros que participan y entrelazan en la consolidación del Partido de la Revolución Mexicana, y hay un proceso de profundización de la etapa de la reforma agraria y de las conquistas obreras. En esta etapa marca su inicio otra de las grandes reivindicaciones planteadas por los revolucionarios en el congreso constituyente, a través del artículo 3ro constitucional: la educación pública, gratuita y al alcance de la mayoría del pueblo mexicano. Es en el régimen del general Lázaro Cárdenas en donde hay un impulso extraordinario a la presencia de los maestros y maestras en todo el territorio nacional y es el acceso al alfabeto, a la castellanización, a la educación primaria lo que va transformando las condiciones de nuestro pueblo y genera una base de movilidad social crucial para México.

Para ponerles un ejemplo, entre 1935 y 1992 en México se distribuyeron alrededor de 91 millones de hectáreas, en materia de reforma agraria. En 1910 solo el 27% de la población mayor de 10 años sabía escribir; en 1921 el 33%; en 1995 ya sabía leer y escribir alrededor del 90% de mexicanos. En el número de escuelas se aprecia un incremento análogo de alrededor de 10 mil en 1907; 13,500 en 1925 y alrededor de 682mil escuelas en 1998 atendiendo a 30 millones de mexicanos, prácticamente toda la población mexicana en edad escolar primaria.



Quiero comentarles que en el curso de la aplicación del proyecto revolucionario encabezado por las fuerzas políticas afines del PRI y con la conducción esencial del PRI se da otro hecho político de enorme relevancia. El Partido de la Revolución Mexicana, surgido en la etapa del general Lázaro Cárdenas que continúa el proyecto del partido nacional revolucionario, se transforma en el Partido Revolucionario Institucional PRI. La transformación del PRI significa para el proceso histórico de México un cambio cualitativo relevante que sé, que ustedes van a apreciar, significó la transformación del régimen político mexicano en un régimen civil en donde el ejército asume la plena subordinación a las autoridades civiles.

Esta es una transformación cualitativa de la política del país y explica por el papel PNR-PRI, por qué en México, en el curso del siglo XX no se dan dictaduras militares. Tienen que ver con un proceso de transformación política, harto complejo: de ser un partido en que en su primera etapa tuvo un rol protagónico del sector militar se transforma en el PRI, hay un rol protagónico del sector civil y hay una subordinación clara del ejército a las autoridades civiles. En la constitución general de la república el presidente de la república es el jefe supremo de las fuerzas armadas y tanto el ejército, como la armada, así como la marina se subordinan al poder político del presidente civil electo.

En el curso de este devenir también hay planteamientos de fondo en materia de salud y de seguridad social. Se generan instituciones extraordinarias como el Instituto Mexicano de Seguridad Social y el Instituto de Seguridad Social al servicio de los trabajadores del Estado. Quiero decirles que en 1997, por citar un dato, las distintas instituciones de seguridad social atendían alrededor de 49 millones de personas.

Me parece fundamental señalar que la transformación de México en el curso del siglo XX con sus contradicciones, con sus insuficiencias, significó que millones de mexicanos tuvieran acceso a satisfactores básicos y una estrategia de movilidad social esencial. Pero vale la pena recordar que de 1910 y hasta el año 2000 la población mexicana se incrementó en casi 700%. Esto significa que de los 15

millones que existían en la época de la revolución, en la cual murieron alrededor de 1 millón de personas, México es ahora un país de más de 100 millones de mexicanos. El tema de la demografía, el tema de la escala de los problemas, el tema de los problemas nuevos que surgen a partir del desarrollo, de las aspiraciones que se generan es un tema que no hemos tenido las aptitudes de responder en el ritmo y la velocidad que lo demanda la sociedad mexicana.

¿Qué pasó a lo largo de este devenir desde otra óptica? Que muchos de los temas de marginación no pudieron ser resueltos de manera estructural. Nosotros como los pueblos y países de nuestra región latinoamericana, que tenemos una raíz indígena profunda, que vivimos un coloniaje muy complejo, muy opresivo, tenemos poblaciones de origen indígena que han vivido siglos de marginación y discriminación.

En el caso mexicano esto se expresó en que muchos de los mexicanos indígenas se trasladaron a las zonas más inhóspitas, en términos productivos, de nuestro territorio, para defenderse. El proceso de incorporación de estos pueblos indígenas al desarrollo, aunque México fue pionero en la creación de instituciones con una política indigenista, "integracionista". Para los que nos interesa el tema indígena esta es una discusión que vale la pena tener: ¿Fue el mejor enfoque o no? Quiero recordarles que en términos de políticas de los Estados hacia los indígenas existe un gran debate de si lo mejor son las políticas integracionistas o bien las políticas que respetan, reconocen, articulan y potencian la realidad de los pueblos indígenas.

Pero en el curso del siglo XX en México la estrategia fue de integración. Se crearon instituciones muy relevantes: el Instituto Nacional Indigenista, una de ellas. También se crearon instituciones muy relevantes para la preservación del patrimonio histórico y arqueológico: el Instituto Nacional de Arqueología, es otra de ellas. Esto forma parte de la visión de integración de esta etapa, sin embargo, no hubo la estrategia estructural que permitiera erradicar las condiciones de marginación y de pobreza de estas poblaciones.



¿Qué pasó en el sector agropecuario? En el proceso de reforma agraria que en su primera etapa significó una explosión productiva y la generación de mayores niveles de producción. Después empezó a tener deficiencias, debido a las insuficiencias de capital para mover las tierras distribuidas, gracias a un financiamiento insuficiente y también porque empezó a haber una relación equívoca entre precios de productos agropecuarios y un modelo que privilegiaba la formación de grandes ciudades. El país apostó por la urbanización y con ello se sacrificó al sector de los productores primarios, porque después de la reforma agraria se multiplicó el latifundio.

¿Qué pasó alrededor de 1980, durante la crisis de la deuda, siendo un país productor muy importante de petróleo, que había adquirido una enorme deuda a través de petrobonos? Tuvimos una enorme crisis económica y financiera y empieza a pernear en México el consenso de Washington y sus políticas neoliberales. Estas políticas, también encabezadas por administraciones de origen priista van ensanchando la brecha de desigualdad, la de falta de oportunidades, y con la inercia que traíamos de millones de personas que no habían resuelto de manera integral sus condiciones de bienestar y las políticas de las dos décadas recientes que ensancharon estas brechas llevan al partido de la revolución mexicana, al PNR, al PRI, a perder la presidencia.

Esto aunado a un proceso, en el siglo XX, de poca densidad ciudadana, y con esto quiero concluir. El gran aprendizaje desde mi perspectiva, para América Latina, es que lo que verdaderamente hace posible que haya justicia social es que haya una gran densidad ciudadana. Cuando hay una densidad ciudadana suficiente, cuando los ciudadanos defienden sus derechos, cuando exigen a los gobiernos de cualquier naturaleza el cumplimiento de sus obligaciones, el proyecto histórico de una fuerza política puede profundizarse en lo positivo o puede modificarse en lo negativo.

Me parece que, en la historia revolucionaria de México, una de nuestras asignaturas pendientes es el trabajar en la construcción de una ciudadanía. La construcción de ciudadanía es uno de esos grandes desafíos para países que tienen una tradición de organizaciones o corporaciones muy fuertes y es crucial que podamos avanzar en ello.

Ahora este PRI que perdió las elecciones en 2000 ha aprendido de sus insuficiencias y sus errores, nos vamos recuperando electoralmente pero la verdad es que México necesita un nuevo PRI, así como, una nueva actitud en todos los mexicanos para que este pasado del cual nos enorgullecemos, esta tradición liberal, esta tradición de aceptación y de respeto de nuestra pluralidad pueda proyectarse al siglo XXI junto con una solidaridad para con nuestros hermanos centroamericanos y latinoamericanos.

Muchas gracias.



Democracia y Justicia Social en América Latina. Experiencia de la UNE en Guatemala

Orlando Blanco Lapola

Muy buenos días a todos y a todas. A los compañeros del panel que vienen desde países hermanos, de México, Uruguay y Chile, bienvenidos a Guatemala y gracias por haber aceptado esta invitación. En nombre de los convocantes a este evento que por segundo año hacemos en Guatemala: la Fundación Ebert, la Escuela de Ciencia Política y la Dirección de Extensión Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO y la Secretaría de la Paz, en representación del Gobierno del Presidente Colom.

Es para nosotros una satisfacción arribar a este segundo año de realización de este intercambio de experiencias internacionales. El año pasado la temática fue sobre el Cambio Político en América Latina, cómo a partir de finales del siglo pasado y los primeros años de este siglo en América Latina llegan al poder una serie de gobiernos de diferentes signos, algunos totalmente identificados con expresiones políticas de izquierda, otros identificados como partidos progresistas o partidos democráticos que llegan a gobernar no sólo por designio de sus ciudadanos sino también por la crisis del capitalismo, que genera el corrimiento del péndulo hacia la izquierda en América Latina.

El año pasado pudimos conocer cómo se dieron esos procesos de cambio y este año la Conferencia aborda el tema de la Democracia y la Justicia social. Como bien se señalaba ayer, hablar de democracia en América Latina implica muchas cosas. Implica no solamente los procesos institucionales electorales; sino también, la necesidad de transformación de aquellas causas históricas y estructurales que le han limitado la posibilidad y la oportunidad a miles de latinoamericanos de desarrollarse integralmente, ellos y sus familias.

En ese marco, me toca en este selecto panel hablar de la experiencia guatemalteca y fundamentalmente desde el ejercicio del poder que se ejerce a través de la Unidad Nacional de la Esperanza UNE. He dividido la exposición en tres grandes momentos: (1) cómo se llega, es decir, de dónde se viene, (2) qué hemos hecho y qué no hemos hecho y (3) hacia dónde vamos, a un año de que se celebren elecciones generales en Guatemala.

1. Cómo se llega

Para no irnos muy atrás en el recorrido histórico, es importante señalar el hecho histórico de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 y la posibilidad a través de la participación político electoral de empezar a construir un cambio democrático en Guatemala. En 1995 se dio un ejercicio muy importante, el ejercicio de la participación ciudadana, después del auge de participación vivido en 1944 y una efímera participación en la década de los 70. En 1995, a través del Frente Democrático Nueva Guatemala la izquierda guatemalteca decide participar como un ejercicio y un experimento que tenía como principal objetivo medir la posibilidad de un proyecto de izquierda en la institucionalidad guatemalteca. El FDNG obtiene un resultado interesante, un tercer lugar muy lejano del primer y del segundo lugar; pero ese resultado contribuyó mucho a que en aquel momento la dirigencia insurgente decidiera acelerar el proceso de negociación por la Paz y un año más tarde ésta se firmara, se veían posibilidades reales y concretas para la participación de un esfuerzo de izquierda en el marco institucional. Esto se consolidó en 1999 cuando surge la Alianza Nueva Nación y se inicia la carrera político electoral del ingeniero Álvaro Colom, hoy Presidente de Guatemala. Se plantea una unidad de partidos de izquierda, la primera vez que participa la ex-insurgencia en un proceso electoral, se obtiene un buen resultado electoral, el tercer lugar nuevamente, pero se incrementa de un 6% en 1995 a un 12% en el 99. Posteriormente por diferentes dificultades el ingeniero Colom se separa de la Alianza Nueva Nación y empieza a conformar lo que hoy es la Unidad Nacional de la Esperanza. La UNE participa en el año 2003 y obtiene el segundo lugar en las elecciones y en el año 2007 gana las elecciones generales y empieza a gobernar.



Es importante analizar cómo es que la UNE llega a ganar las elecciones. Primero y creo que es un dato muy importante, se gana la primera vuelta electoral con un 27% del resultado de votos. El Partido Patriota obtuvo el 22% y la GANA el 19%. Este 27% se constituye en el poder real cedido a la UNE y se convierte a lo largo de éstos dos años en una limitante permanente, es decir, no tenemos en el cuadrante político electoral una mayoría, ni siquiera simple, mucho menos una mayoría calificada en las instancias necesarias para poder profundizar las propuestas que hacemos. Esto es importante porque los cambios, su profundidad, su ritmo y su velocidad están íntimamente relacionados con la correlación de fuerzas en el aspecto político. Esto lo sabemos los que hacemos política y sabemos que no podemos impulsar nada si no tenemos la suficiente correlación de fuerzas. El gobierno de la UNE inició con una correlación de fuerzas de 27% y de ahí que hemos tenido que ir sorteando una serie de valladares para poder generar las propuestas de gobierno.

También hay que analizar la relación entre la propuesta programática con la que llega la UNE a gobernar Guatemala y cuál es la realidad política del país. Se nos delega el ejercicio del control del Organismo Ejecutivo, pero tenemos un Congreso fragmentado, tenemos una Corte de Constitucionalidad que responde claramente a intereses de ciertas fracciones de la sociedad guatemalteca y lo mismo sucede con los otros poderes autónomos o semiautónomos de la institucionalidad del Estado de Guatemala. En ese marco empezamos a navegar como partido político y empezamos a hacer gobierno.

2. Qué hemos hecho

Qué hemos hecho y qué no hemos hecho. Me han preguntado muchas veces ¿Cómo caracterizas el gobierno del presidente Colom?, ¿Cómo caracterizas el gobierno de la UNE? He respondido justamente lo que Ricardo anunciaba al inicio de éste panel, para la izquierda guatemalteca no hemos sido lo suficientemente capaces de profundizar los cambios que necesita la sociedad guatemalteca y para la derecha somos una amenaza constante para sus intereses.

Es decir, en el marco de esas dos visiones podemos caracterizar, al menos yo lo hago, al gobierno del presidente Colom y al de la UNE, como un gobierno reformista, fundamentalmente en la parte social.

Un gobierno reformista en la parte social, que lo que está haciendo no es una invención nuestra. Los programas y las políticas sociales han estado inspirados en las experiencias latinoamericanas exitosas. En ese marco seguramente, así va a ser, la principal herencia del gobierno del presidente Colom hacia futuro va a ser el devolverle al Estado la responsabilidad constitucional de garantizar, como mínimo, los servicios fundamentales de educación y de salud, a través de programas sociales como los que se han implementado. Hemos logrado a través de Cohesión Social, que como ustedes ya conocieron, no es una institución, Cohesión Social es una coordinación interinstitucional. Como mínimo lo que teníamos que hacer era poner en sintonía y en coordinación las diferentes instituciones encargadas de generar política social y eso es Cohesión Social y Cohesión Social ha generado diferentes programas como el de Mi Familia Progresá, el de Bolsa Solidaria, el de los Comedores Solidarios, el de Escuelas Abiertas y el Programa Todos Listos Ya. Estos son programas dirigidos a beneficiar directamente a la población de escasos recursos, población pobre, identificada geográfica, etárea y genéricamente. Hace dos días el Presidente Colom dio la cuarta rendición de cuenta del Programa Mi Familia Progresá que son Transferencias Condicionadas a sus elementos de salud y educación, e informaba que en tres años hemos invertido 1,750 millones de quetzales en el Programa Mi Familia Progresá. Es decir, alrededor de 200 millones de dólares.

El impacto que esos 1,750 millones de quetzales están generando en las familias es un impacto directo y lo hemos medido. Fundamentalmente, y eso lo dicen algunos datos de un estudio en la Universidad Rafael Landívar, el impacto de estas transferencias ha ido en elevar la capacidad de consumo en los hogares. Nuestro objetivo estratégico es el cambio que están generando en la vida de los niños y las niñas, si logramos hacer sostenibles estos programas dentro de 12 ó 13 años habremos logrado brindar a la población guatemalteca niveles de escolaridad mejores.



Y por qué hay que brindarle a la población guatemalteca niveles de escolaridad mejores, aquí tengo unos datos básicos: de la Población Económicamente Activa PEA en Guatemala, es decir, las personas que trabajan o los que están en edad de trabajar el 24.6% no tiene ningún grado de escolaridad, el 32.5% no cursó la primaria completa, únicamente 16.9% la cursa. El 11.3% cursó la secundaria; el 2.7% cuenta con escolaridad superior incompleta y sólo el 1.9% de la PEA tiene escolaridad universitaria completa. Si sumamos estos datos, alrededor del 70% de los y las guatemalteca cuentan con educación primaria, en un momento en el que a nivel internacional las relaciones productivas cambiaron y la educación es un elemento fundamental para la transformación de los países.

Esos son los retos que había que enfrentar. En estos tres años se ha invertido en los programas sociales 1,750 millones de quetzales, menos del 1% del presupuesto del Estado. Aunque estos programas sí están causando un impacto real y específico en la vida de la gente nos encontramos con la doble moral de algunos sectores de la sociedad guatemalteca, que por un lado hablan de la necesidad de reducir la pobreza, de lograr un crecimiento sostenible entre el 6% y el 8% del PIB interno bruto por un espacio de 15 años; pero por otro se ataca y se oponen a la implementan de programas de este tipo.

Además estos sectores critican los casos en los que se ha cometido alguna ilegalidad, que como se informó en la rendición de cuentas del Programa Mi Familia Progresá, a la fecha son 33 denuncias las que el mismo programa ha hecho. Sin embargo, no se critica y evidencia la condicionalidad que ha habido a las finanzas del Estado para que en estos mismos tres años más de 15,000 millones de quetzales vayan destinados a la creación de la infraestructura de comunicaciones, ¿por qué?, porque esos son los negocios del sector económico. Esos más de 15,000 millones de quetzales destinados a la infraestructura, condicionados desde el mismo Congreso, negociados desde el mismo Congreso, versus los 1,750 millones del Programa Mi Familia Progresá, ponen al descubierto las contradicciones y la doble y falsa moral que existe en algunos sectores de la sociedad guatemalteca, que ha sido una constante en el presente gobierno.

Durante la actual administración se ha logrado reducir los niveles de analfabetismo, gracias a la cooperación cubana, tenemos varios municipios declarados como municipios libres de analfabetismo. Este ha sido un logro muy importante y queremos al menos entregar el gobierno con 100 municipios libres de analfabetismo, se está trabajando para eso; pero el desafío es no sólo combatir el analfabetismo, sino completar la educación primaria y educación media. El gobierno de la UNE recibió 52 centros educativos de Educación Media a nivel nacional, a la fecha se cuenta con 193 y la meta es que cada municipio tenga uno como mínimo. Como parte de la política pública además, se han logrado reducir importantes índices de salud, índices de mortalidad materno-infantil básicamente, los cuales se pueden demostrar.

En seguridad es donde más retos se presentan y donde menos se ha podido hacer. Se han impulsado algunos procesos importantes, como la reforma institucional del Ministerio Público y el apoyo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Se ha logrado avanzar en el combate al crimen organizado. El triángulo Norte de Centroamérica al igual que México hoy por hoy estamos siendo escenarios de una guerra frontal contra el crimen organizado; o asumimos esa guerra o vamos a ser víctimas y presas de lo que podrían ser hacia futuro los narco-estados en la Región. En ese marco se ha abierto la lucha contra el crimen organizado, con la dificultad de que las mismas fuerzas de seguridad del Estado están infiltradas. Otra problemática a enfrentar es la disminución del número de muertes violentas. El actual gobierno encontró un promedio de 17 muertes violentas en 2008, hoy hay un promedio de 14, este dato tiene que seguir disminuyendo. Se tienen que reducir las muertes de pilotos, hay que continuar desarticulando las redes de extorsión y de secuestro y hay que avanzar en la implementación del acuerdo Marco de Seguridad, entre otros.

A nivel de las finanzas del Estado, se ha tenido relativa estabilidad macroeconómica, se han implementado algunos amortiguadores de cara a la crisis reciente. El gobierno ha tenido que vivir 3 grandes crisis durante estos tres años. En 2008 la escalada de los precios del petróleo, en 2009 la crisis proveniente del caso Rosenberg y este año 2010 la crisis proveniente de la erupción del volcán Pacaya y el impacto de la tormenta Ágatha.

Se logró un avance importante en el cambio de la matriz energética en Guatemala. La generación de energía limpia es un proceso ya encaminado, en el año 2014 Guatemala no solamente va a ser suficientemente sostenible en el campo energético, sino que va a estar en capacidad de abastecer a otros países de Centroamérica. Este es un aspecto que hay que realzar. Recientemente -después de 30 años de construida la presa de Chixoy- se inauguró una gran represa, una gran hidroeléctrica que va a permitir elevar la generación megavattios.

En el tema ambiental hemos tenido muchas dificultades, a pesar de contar con un ministro que ha sido muy valiente y que ha generado una política de respeto al ambiente en diferentes áreas del país. Una dificultad es que este gobierno encontró 220 licencias autorizadas de estudio de exploración o de explotación minera, petrolera, acuífera, etc. Y esos son contratos y convenios que no se pueden romper, menos en el marco de los Tratados de Libre Comercio, porque al tratar de deshacer un negocio de éstos resulta más caro al Estado defenderse. Un ejemplo claro es el caso de Ferrovías, Guatemala está pagando alrededor de 4 millones de dólares anualmente en defensa del Estado porque hay una demanda por 66 millones de dólares interpuesta por la Empresa a la que se le adjudicó en la administración el ex Presidente Portillo. Posteriormente el ex Presidente Berger declaró lesivo el negocio y la empresa interpuso la demanda, no ha invertido un solo centavo en la red ferroviaria en Guatemala, sin embargo tiene demandado al Estado por 66 millones de dólares. Y esos son el tipo de subterfugios legales que todas estas concesiones y todas estas licencias nos provocan.

Como gobierno pudimos haber avanzado más en el tema agrario, prácticamente el Ministerio de Agricultura fue desestructurado anteriormente y nosotros no hemos sido lo suficientemente capaces de articularlo. Ese Ministerio hay que reformarlo y crear el Ministerio de Desarrollo Rural tal como lo establece la propuesta de ley, ese es uno de los compromisos estratégicos hacia futuro si realmente queremos contribuir con programas de reducción de la pobreza de carácter sostenible.

Lo mismo ha sucedido en el tema indígena, el presidente habló del rostro indígena en el gobierno. Si bien, los grandes beneficiarios de las políticas sociales han sido los más pobres, han sido las mujeres, han sido los niños y si nosotros sabemos que los más pobres, las mujeres y los niños más pobres son los indígenas, entonces podríamos decir que ellos han sido los grandes beneficiarios de este gobierno. Pero al hablar de aspectos más cualitativos encaminados a dar mayor legitimidad, a respetar los derechos de la población indígena y a romper esas ancestrales formas de discriminación, que en muchos casos todavía persisten sabemos que tenemos un rezago, una deuda con las poblaciones indígenas en materia de reconocimiento de sus derechos, por lo que hay que tenerla presente y asumirla como tal.

Para asumir los retos hacia futuro tenemos que partir de análisis muy claros, muy crudos de la realidad y también de análisis muy claros y muy crudos de los errores que se cometen en el ejercicio de la política. En ese marco estamos en deuda con el tema agrario y en el tema indígena, tenemos que reformar nuestras ideas, nuestros conceptos y nuestros quehaceres al respecto.

3. Hacia dónde vamos

A un año de las elecciones ¿hacia dónde vamos? Bueno, primero creemos que es importante empezar a concitar sinergias basadas en realidades, es decir, aquí no sólo son propósitos. A un año de las elecciones, pareciera que éstas se van a definir nuevamente entre las dos agrupaciones que pasaron a segunda vuelta en el evento electoral anterior, es decir, entre el Partido Patriota y la Unidad Nacional de la Esperanza. En este sentido, como UNE ya no podemos plantear promesas, nosotros estamos ejerciendo el gobierno y tenemos que plantear hechos y realidades.

De cara al futuro ¿qué es lo que nosotros creemos? Primero creemos que hay que tener una propuesta programática básica importante que reivindique esas aspiraciones de cambio y de transformación que siguen estando latente

en la sociedad guatemalteca. Es importante profundizar en el diseño y en la implementación de políticas redistributivas. Creemos que hay dos grandes políticas que posibilitan la redistribución del ingreso en Guatemala. Una es la política social, asumiendo responsabilidades en tres derechos fundamentales: alimentación, educación y salud para todos de manera integral. La otra gran política es la salarial, adecuada a las necesidades de la población, teniendo claro que cuando se habla del aumento al salario mínimo siempre hay una clara objeción del sector empresarial al incremento de los salarios y empieza toda una discusión ideológica-política y no una discusión basada en la realidad y en las necesidades de la población.

Es importante implementar una política real de Desarrollo Rural, el esquema del Ministerio de Agricultura ya no es funcional para la sociedad guatemalteca y para las necesidades del agro. El esquema planteado en propuesta de ley de Desarrollo Rural -que está estancada en el Congreso-, es básicamente la transición hacia dónde debemos de ir como guatemaltecos para posibilitar que esa gran masa de campesinos puedan tener una política efectiva dirigida desde el Estado.

Es importante elevar la capacidad de ingreso del Estado, nosotros hemos sido un Partido y un Gobierno que a un año de las elecciones todavía estamos hablando de la Reforma Fiscal. Si fuéramos irresponsables diríamos para qué vamos a estar hablando de reforma fiscal a un año de las elecciones, si la gente va a interpretar esto como incremento de impuestos, pero es necesario cambiar la matriz fiscal en Guatemala. Somos el país con menos carga tributaria en la región, entre 10% y 11%, debemos de elevar esa carga tributaria a un 16% o 17%. Tenemos un presupuesto de alrededor de 50 mil millones de quetzales, cuando en realidad tendría que ser de 70 mil a 75 mil millones de quetzales, pero si no elevamos la capacidad de ingresos no lo vamos a lograr. Entonces la reforma fiscal sigue siendo una obligación y una ruta ineludible hacia el desarrollo en Guatemala.

La reforma a la institucionalidad de justicia y seguridad es importante. La presencia en Guatemala de la Comisión Internacional Contra la Impunidad CICIG es y ha sido

importante, pero nosotros los guatemaltecos tenemos que consolidar nuestro sistema de justicia. Estamos a las puertas de un proceso de elección de Fiscal del Ministerio Público, está en un impase el proceso de elección del director de la Defensoría Pública Penal, está por iniciarse el proceso de elección del Contralor General de la Nación. En 2011 asume una nueva Corte de Constitucionalidad, todos estos espacios son importantes en el marco de la consolidación de la institucionalidad y tienen que en mucho con los esquemas de justicia y seguridad en el país. Tenemos que promover una política de utilización renovable de los recursos naturales, el Ministerio de Ambiente ha impulsado políticas en esta vía, pero han sido insuficientes, necesitamos profundizar esas políticas.

Hay que promover una reforma al sistema de Partidos políticos, el sistema actual no responde a las necesidades de la población por situaciones que todos conocemos. Tenemos que continuar con el combate al crimen organizado. Debemos promover un real respeto a los derechos de los pueblos indígenas y a una real promoción de las relaciones interculturales. Debemos también someternos permanentemente a la rendición de cuentas y generar mecanismos de transparencia y combate a la corrupción. Es importante, y con esto quiero terminar, no sólo la posibilidad de concitar esfuerzos de unificación de las expresiones democráticas, de las expresiones progresistas y las expresiones de la izquierda partidaria, sino también tenemos que transitar por dos vías, la generación de lo que Beatriz llamaba “poder ciudadano”, es decir, tenemos que trasladar esa posibilidad de que los sujetos colectivos, que las comunidades tengan esa posibilidad de dirigir y de señalar sus destinos. La Ley de Consejo de Desarrollo Municipal es un instrumento valioso para Guatemala, pero se tiene que reformar su aplicación para garantizar una planificación desde abajo, que las comunidades decidan el destino del presupuesto. Es importante abrir y respetar los espacios de la organización social, sindical, comunitaria, de derechos humanos, de víctimas, de mujeres. Solamente a través de la generación de lo que Marta Harnecker llama “el poder popular” se le puede dar sostenibilidad a este tipo de procesos más allá de los eventos electorales a los que los partidos políticos nos tenemos que someter periódicamente. Muchas gracias.





PANEL 1

Políticas Sociales y Reducción de la Pobreza

La hora de la igualdad¹

Juan Carlos Rivas Valdivia

“La hora de la igualdad, brechas por cerrar caminos por abrir”, es el documento que se presentó en el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL en mayo de 2010. Esta presentación es una invitación para el cambio, para que lean el documento y sea un precedente no solo para Guatemala, sino también para los países de América Latina y el Caribe, que hoy en día a pesar de los avances que han tenido en materia de política social y política económica todavía presentan grandes rezagos.

¿Por qué la hora de la igualdad?

La crisis presenta un punto de inflexión pues quebró la continuidad de un modelo que se asocia a dos décadas de concentración de la riqueza. La inflexión plantea el desafío de la igualdad e implica enfrentar deudas históricas y recientes, como la peor distribución del ingreso, heterogeneidad productiva creciente, segmentación laboral y de la protección social, discriminación racial, étnica y de género y una vulnerabilidad asimétrica al cambio climático.

1. Este trabajo constituye un resumen de la presentación que hizo la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, la Señora Alicia Bárcena, con motivo del Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, llevado a cabo en Brasilia, Brasil, del 30 de Mayo al 1 de junio de 2010. El documento completo puede encontrarse en <http://www.eclac.cl>

Juan Carlos Rivas Valdivia, es economista en la Unidad de Desarrollo Económico de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

¿Cuál es el gran mensaje del documento?

La igualdad social y el dinamismo económico no deben estar reñidos entre sí, crecer para igualar e igualar para crecer, es la premisa que se plantea desde la CEPAL. Con una macroeconomía que mitigue la volatilidad, que fomente productividad y favorezca la inclusión con dinámicas productivas que cierren brechas internas y externas; igualar potenciando las capacidades humanas y revirtiendo disparidades en forma activa. Eso sólo se logrará universalizando los derechos y las prestaciones sociales, impulsando la inclusión desde el mercado de trabajo y alcanzando una mayor convergencia territorial.

¿Cuál es el fundamento y los objetivos del documento que presentó la CEPAL?

El fundamento es: *la igualdad con base en efectiva titularidad de derechos como ética compartida y principio último e irreductible*. Los objetivos: *la igualdad con convergencia productiva y territorial, la igualdad de acceso a la educación, salud, empleo y la seguridad social, políticas económicas con visión propia y de largo plazo en el ámbito macroeconómico, productivo y territorial y un pacto fiscal con efecto redistributivo, con acceso a innovación, institucionalidad laboral y seguridad en el trabajo*, todo esto con un supuesto fundamental, la necesidad de fortalecer el papel del Estado, para redistribuir, regular y fiscalizar.

¿Qué se requiere para cerrar brechas?

Se requiere de una multiplicidad de factores. Entre ellos, la CEPAL propone la puesta en marcha de una nueva ecuación Estado, mercado y sociedad. Los principios rectores serían: i) Lo público como espacio de los intereses colectivos y no como la representación jerárquica de los poderes estatales o nacionales, ii) La realización de acuerdos políticos para un contrato social e inter generacional, con definición de responsabilidades, protección de derechos y sistemas de rendición de cuentas, iii) El afianzamiento de una cultura de desarrollo colectiva,



basada en la tolerancia frente a la diferencia y a la diversidad, iv) Una visión estratégica de desarrollo de largo plazo y desde dentro, que promueva pactos entre actores productivos, y v) Una política de Estado no solamente de gobierno o de una administración, sino de largo plazo por la vía del fortalecimiento de las instituciones.

En este sentido, es importante decir que, para avanzar en pactos sociales es imprescindible el apoyo de actores políticos y sociales. Esto requiere crear un clima cultural que favorezca una coalición redistributiva. Es fundamental el rol de la clase media en la construcción de un pacto fiscal. Así, la combinación de mirada estratégica y construcción de alianzas entre agentes es clave para entender el éxito de países exitosos en materia de desarrollo en las últimas décadas. Tal éxito se observa en materia de transformación productiva, incremento y diversificación de exportaciones, incorporación de valor y conocimiento a dichas exportaciones, reducción de la brecha de ingresos con los países ricos y mejoramiento de la igualdad.

En resumidas cuentas, *se trata de reponer y rearticular un Estado con ingerencia en la orientación (planificación) del desarrollo y con real capacidad de asignar recursos y cumplir funciones de regulación*. Esto, en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, con el sistema de representación y la base de constitución de los actores sociales, o si se quiere, la sociedad civil.

¿Cuál es el contenido, la apuesta y la dinámica de la propuesta?

El contenido, es precisamente tener un papel activo y proactivo del Estado mediante la puesta en marcha de diferentes políticas públicas orientadas a fortalecer la macroeconomía, la convergencia productiva, el empleo, la protección y promoción social y la fiscalidad. La apuesta, es la reposición de las políticas, con vocación de igualdad. La dinámica, es la construcción de pactos sociales, fiscales, laborales y estratégicos, que sean el fundamento de un desarrollo sostenido y sostenible para los países de América Latina y sean también, fuente de legitimidad

y viabilidad de la propuesta para que funcionen como un mecanismo de cohesión social y redistribución por la vía de políticas públicas (transferencias, promoción de capacidades y protección social).

Los argumentos que se presentan se orientan en el sentido del pesimismo de la inteligencia y obviamente en el optimismo de la voluntad. El pesimismo de la inteligencia, porque, como se verá en las siguientes gráficas, lo que se argumenta es que hay ciertos niveles de pobreza, desigualdad y falta de crecimiento, que no han superado los países de América Latina, pero que pueden revertirse con la buena voluntad y la acción eficaz de nuestros gobiernos.

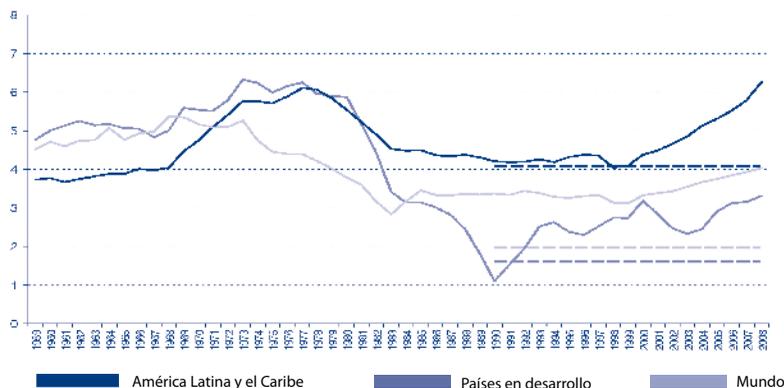
¿Cuáles son los desafíos para América Latina y el Caribe?

En primer lugar está el desafío de una nueva macroeconomía. Hemos observado que en América Latina y el Caribe hay una baja formación bruta de capital fijo, alta volatilidad del crecimiento, un PIB por debajo del crecimiento potencial, ciclos económicos influidos por flujos de capital inestables, lógicas cortoplacistas, especulativas y rentistas, efectos negativos sobre los tipos de cambio y un comportamiento fiscal procíclico. Todo esto agudiza la segmentación productiva y laboral y distribuye regresivamente los costos de la recesión y los beneficios de la expansión. La evidencia indica que el modelo hasta 2002 es pobre en crecimiento, perjudicial en desarrollo productivo y negativo en igualdad, el período 2002-2008 es mejor en crecimiento e igualdad, pero claramente insuficiente para las necesidades que enfrentan nuestros países.

En la gráfica 1 vemos que en la década de 1980, las políticas no producían el esperado crecimiento económico elevado y sostenido. Se puede ver cómo a principios de la década de los sesentas el conjunto de países de América Latina y el Caribe estaba por encima del conjunto de países en desarrollo y del mundo, pero esta situación se revirtió a finales de ésta década, como vemos en 2008 América Latina y el Caribe presenta uno de los más bajos crecimientos en todo el mundo. Las líneas verde, roja y azul punteadas, representan las tasas de

crecimiento promedio anual del PIB. Es importante hacer notar que las tasas de crecimiento promedio para los países en desarrollo se ubicaban en 4.1%, para el grupo de países del mundo en 2% y en América Latina y el Caribe apenas esta tasa de crecimiento se ubicaba en el 1.7%.

Gráfica 1
América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB en comparación con los países en Desarrollo y el mundo.
(En tasas de variación anual)

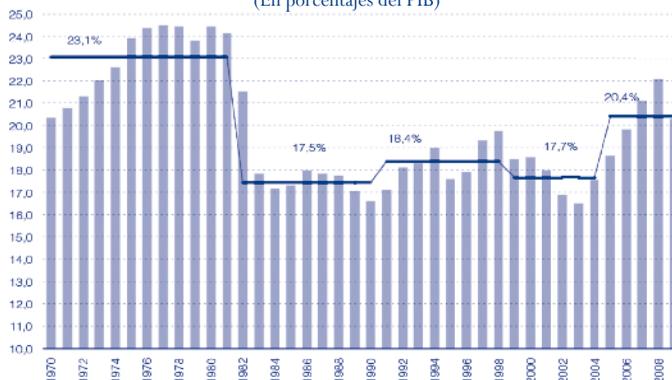


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y World Development Indicators de Banco Mundial

Otro de los factores que hay que evaluar, por su importancia para la región, es en definitiva la inversión. La inversión ha caído desde 1970, paso de representar una tasa de 23.1%, a una tasa apenas del 17.5% entre los ochentas y noventas y recuperarse sólo al 20.4% a finales de ésta década. Sin lugar a dudas, este es uno de los factores que ha propiciado el empobrecimiento y la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe. Sin inversión, sin formación bruta de capital fijo y sin los recursos suficientes destinados a la innovación, a la investigación y al desarrollo, es seguro que nunca nuestros países van a poder llegar a un nuevo estadio de desarrollo y crecimiento sostenido (véase la gráfica 2).

Gráfica 2

América Latina (19 países): formación bruta de capital fijo, 1970-2009
(En porcentajes del PIB)

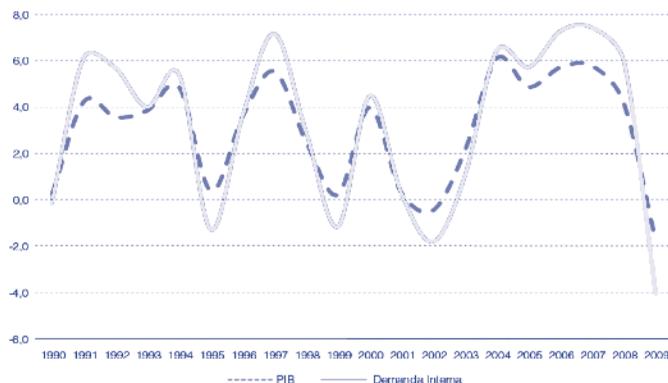


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En la siguiente gráfica podemos ver como la montaña rusa del PIB y de la demanda agregada es un factor que inhibe la inversión sostenida. Identificada como uno de los factores más regresivos para el crecimiento económico, en definitiva encontramos la alta volatilidad del PIB. Mientras mayor sea la volatilidad, menor se puede hacer o diseñar una planeación de largo plazo, porque los inversionistas no tienen un horizonte de prospectiva confiable y se considera entonces la retirada. Tenemos también en América Latina y el Caribe una economía sin amortiguadores, que no es capaz de enfrentar los choques externos y que incrementa la vulnerabilidad ante un entorno altamente inestable.(ver gráfica 3)

Esta evidencia gráfica muestra claramente cómo los choques externos están vinculados de manera directa a la demanda agregada. Lamentablemente en las economías de América Latina la demanda agregada ha sido un residual, por lo que no se considera como un factor que dinamice, que potencie el crecimiento de nuestras economías. Por ello, en lugar de que la demanda interna produzca un efecto contracíclico, ésta ejerce un efecto procíclico, aumentando una espiral depresiva en la economía. Adicionalmente, nuestras economías evidencian una alta correlación con los movimientos del tipo de cambio y los flujos externos, de los flujos de capital, que en un contexto de crisis, nos hace todavía más dependientes y vulnerables.

Gráfica 3
 América Latina y El Caribe (19 países): PIB y demanda agregada, 1990-2009.
 (En tasas de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y de French-Davis (2005).

La CEPAL también, reconoce que hay otros desafíos, por ejemplo, los que tienen que ver con un nuevo papel de Estado en materia productiva. Hay evidencia de la existencia de dos brechas que caracterizan el rezago productivo en América Latina y el Caribe: la brecha externa, con asimetrías en sus capacidades tecnológicas con relación a la frontera internacional, y la brecha interna, con diferencias de productividad entre sectores, dentro de distintos sectores y entre las empresas que funcionan en los países. Sin la participación activa del Estado, el actual modelo productivo crea profundas desigualdades.

Por ejemplo, las micro y pequeñas empresas representan el 90% de las empresas de la región, absorben el 61.3% del empleo, generan el 28.5% del PIB y tan sólo aportan el 8.4% de las exportaciones. Estamos invirtiendo poco y mal en apoyo a PYMES para cerrar la brecha interna. Es necesario conectar el cierre de la brecha tecnológica hacia afuera con sectores de menor productividad hacia adentro.

Hemos sido testigos de una evolución preocupante de la productividad de América Latina comparada con la productividad de Estados Unidos. En el período

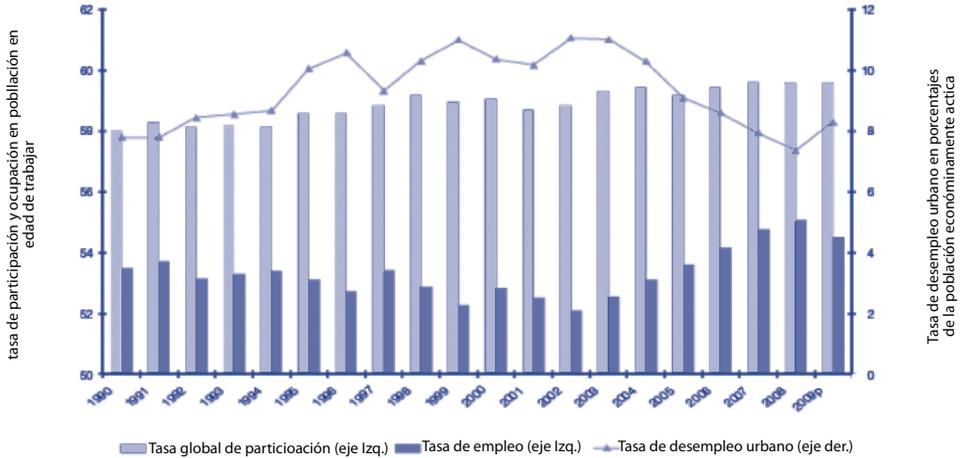
de 1990-2007, la productividad de América Latina apenas creció un poco mientras la de Estados Unidos tuvo un crecimiento exponencial. Más importante aún, en ese mismo período nuestras economías eran sectores intensivos en recursos naturales mientras que la economía de Estados Unidos tuvo sectores intensivos en ingeniería y dejó en segundo plano los sectores intensivos en recursos naturales y al final los sectores intensivos en trabajo. Lamentablemente, todavía las economías de América Latina y el Caribe siguen explotando la ventaja relativa de los salarios bajos en decremento de la pobreza de las familias de nuestra región.

Con respecto a los desafíos de un nuevo papel del Estado para la cuestión territorial, la evidencia nos dice que la región exhibe una heterogeneidad territorial mayor que la de los países desarrollados. Esta desigualdad se refiere a las escasas capacidades productivas, institucionales y de desarrollo social que inhiben los encadenamientos productivos nacionales. Los procesos de descentralización sin correctivos agravan dichas desigualdades, ya que existe una gran concentración de la población en las ciudades con una alta segregación interna.

En cuanto a los desafíos de un nuevo papel del Estado en materia laboral, nos enfrentamos a dos décadas de pobre desempeño del mercado laboral, con mejoras en el último quinquenio, pero insuficientes para afrontar los enormes retos de nuestros países. Hay un elevado nivel de desempleo, segmentación y precariedad laboral; bajos ingresos y alta informalidad; una institucionalidad laboral que contribuye a la existencia de mercados de trabajo poco eficientes, excluyentes y desiguales, lo que deriva en una desfavorable situación, especialmente para las mujeres y para los jóvenes. Como vemos en la gráfica 4², aunque el desempleo baja, sigue siendo alto.

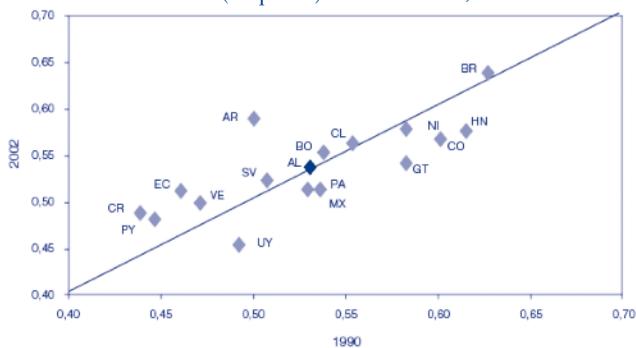
2. Nota: La tasa de ocupación presentada en la gráfica corresponde a la definición de la OIT, es decir, el cociente entre el número de ocupados y la población en edad de trabajar.

Gráfica 4
 América Latina y El Caribe: evolución de la participación laboral,
 el empleo y el desempleo, 1990-2009
 (En porcentajes)



Con referencia a los desafíos de un nuevo papel de Estado en materia social, la evidencia es que hay una desigualdad persistente, reproducción intergeneracional de la pobreza y desigualdad muy marcadas, alta vulnerabilidad de los hogares ante choques adversos, bajo aseguramiento y escasez de activos, inserción estratificada de la mujer en el mercado laboral y gasto social con un bajo efecto progresivo, fuerte estratificación del logro educativo e infantilización y feminización de la pobreza. Esto se comprueba en la siguiente gráfica. ¿Qué es lo que vemos en la gráfica 5? una década sin avances en la distribución de los ingresos. Es importante observar que los países que están por debajo de la línea son aquellos en donde la desigualdad disminuyó. Por arriba de la diagonal están los países donde la desigualdad aumento en el período de 1990-2002.

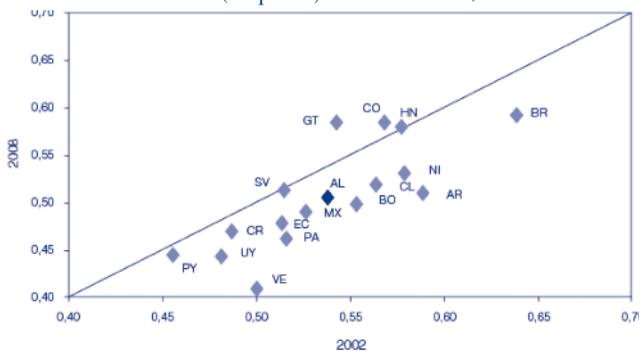
Gráfica 5
América Latina (16 países) índice de Gini, 1990-2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En la gráfica 6 analizamos el período 2002-2008. Aquí, particularmente Guatemala experimento un retroceso en el índice de GINI, mientras que, por ejemplo, en el caso del promedio de América Latina la desigualdad disminuyó.

Gráfica 6
América Latina (16 países): índice de Gini, 2002-2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuadro 1
 América Latina (Grupos de Países):
 Indicadores Seleccionados de Bienestar

	GRUPO I Argentina, Brasil, Costa Rica, Pana- má Uruguay	GRUPO II Colombia, México, Venezuela	GRUPO III Bolivia, Ecuador, El Salvador, Gua- temala, Honduras, Nicaragua, Para- guay, Perú, Rep. Dominicana.	América Latina
PIB per cápita 2008 (Dó- lares de 2000)	6601	5 320	1975	4074
Tasa de dependencia de- mográfica 2005/2010	52,9	54,8	68,3	60,9
Población pobre al rede- dor de 2008 (en %)	19,7	35,1	52,1	38,4
Población indigente alre- dedor de 2008 en %	6,7	14,7	26,8	18,1
Ocupados en sector in- formal al rededor de 2008 (en porcentaje de total de ocupados)	41,6	55,3	65,3	56,7
Carga tributaria incluyen- do contribuciones socia- les, 2007-2008 (%de PIB)	24,8	13,7	16,4	18,7
Gasto público social per cápita 2007-2008 (Dóla- res de 2000)	1209	619	181	597
Cobertura de pensiones a jubilados (en %)	18,6	11,8	10,2	13,3
Áreas urbanas	64,4	26,6	14,1	33,0
Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud.	23,3	35,1	72,1	49,7

Promedios simples de los países

Relación de dependencia equivalente a población de 0-14 años más sobre la población de 15-65 años multiplicado por 100

En Argentina, Estado plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica las cifras comprenden al gobierno general, los demás casos refieren al gobierno central.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las brechas del bienestar en América Latina son evidentes. En el cuadro 1, vemos cómo en el primer grupo, en donde se ubican países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay el ingreso per cápita en promedio está por arriba de los seis mil dólares a precios de dos mil. En el grupo dos, donde están Colombia, México, Venezuela, está cerca de los cinco mil dólares per cápita, en tanto, en el grupo tres se ubica Guatemala con alrededor de los dos mil dólares.

Estas brechas solamente en el producto interno bruto, son suficientes para enmarcar una nueva orientación, un camino que tienen que seguir nuestros gobiernos para revertir esta situación de desigualdad. Nuestras economías se caracterizan por una baja tasa de cobertura tributaria, lo que se vincula a un gasto público social muy bajo y a una cobertura de pensiones que está muy por debajo de los niveles de bienestar que presentan, incluso naciones un poco más desarrolladas en América Latina.

¿Cuáles son las propuestas?

1. Propiciar la estabilidad integral de precios, macro precios y demanda agregada consistente con el PIB potencial. Esto es importante porque solamente reduciendo esa brecha es posible la generación de empleos de mayor calidad.
2. Propiciar la baja volatilidad real, suavizando los ciclos. Fortalecer el papel contra cíclico de la política fiscal con criterios de sostenibilidad fiscal. Orientar al tipo de cambio por vectores productivos y no por flujos especulativos.
3. Lograr una eficaz regulación contra cíclica de la cuenta financiera de la balanza de pagos, en ingresos y egresos de fondos.
4. Diseñar y construir un sistema financiero exclusivo y dedicado al financiamiento productivo.

5. Reforzar una política industrial proactiva, con sentido sectorial y una estructura de precios que reoriente patrones predominantes de inversión. Disciplinar a los agentes privados, receptores de rentas, mediante aranceles, subsidios y regularizaciones para que contribuyan a la transformación de la malla productiva. Promover la inversión pública para fomentar encadenamientos productivos con nuevos eslabones en sectores con mayor contenido de conocimiento y retener la propiedad estatal de los principales recursos naturales de exportación o instrumentar impuestos que graven las actividades extractivas asociadas a la producción primaria.

6. Es necesario contar con una refundada arquitectura institucional de desarrollistas de largo plazo, dar más jerarquía para ciencia y tecnología, poner en marcha una política industrial explícita, fortalecer a la banca de desarrollo para promover la innovación y la convergencia interna y una estrategia integrada de apoyo a PYMES, con financiamiento exclusivo y que las articule con sectores dinámicos.

7. Impulsar una variación geográfica de la productividad y del bienestar. Deben existir instrumentos con nortes explícitos de convergencia e igualdad territorial. Es necesario crear fondos nacionales de ecuación territorial y se debe contar con políticas de ciudad, de regulación urbana, de infraestructura y de servicios básicos, y con una mayor participación ciudadana en la gestión.

8. Garantizar un mercado laboral eficiente con pleno respeto a los derechos, disminución de cargas sobre nominas salarial para acceso a prestaciones sociales básicas, inclusión laboral de grupos específicos con medidas especiales e incentivos y exoneraciones para la formalización de las PYMES.

9. Lograr una redistribución directa de los ingresos desde sistemas no contributivos para construir un sistema básico de ingresos parciales garantizados; acceso a aseguramiento solidario en salud, igualdad hacia arriba del acceso y el logro educativo y creación de una red y una oferta pública de calidad de cuidados dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor.

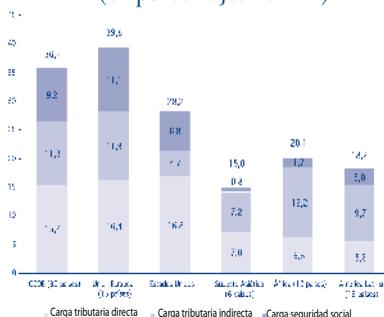
10. Establecer transferencias condicionadas, pero no contributivas de carácter universal, cobertura de cuidados y educación temprana de niños de hasta 5 años, paquetes básicos de salud de base no contributiva. Fomentar la expansión de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación primaria y media y fortalecer los sistemas de incentivos focalizados para completar la educación media.

¿Cuál es el desarrollo que se plantea?

Un pacto social es una condición para el desarrollo de nuestras economías, se requiere de un pacto fiscal para dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y en la convergencia productiva.

Sin embargo, existen tres problemas en nuestras economías, en América Latina en su conjunto, se recauda poco y mal, el gasto social tiene un bajo impacto redistributivo y la inversión resulta insuficiente para el desarrollo.

Gráfica 7
América Latina y El Caribe: estructura fiscal comparada (en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de cifras oficiales y de la OCDE

Al comparar con otras regiones del mundo tenemos una estructura tributaria regresiva y una mayor incidencia en impuestos indirectos. En la gráfica 7 aparecen

30 países del grupo de la OCDE y se puede observar cómo la carga tributaria directa es el componente más importante de los impuestos, seguido de la carga tributaria indirecta y la carga de seguridad social tiene un componente cercano al 9% del PIB. Sin embargo, en el conjunto de 19 países de América Latina, la mayor carga está en la tributación indirecta y éste es un síntoma, un signo de la regresividad de las políticas sociales que se han desarrollado en la última década. Esta es una situación que se debe de revertir.

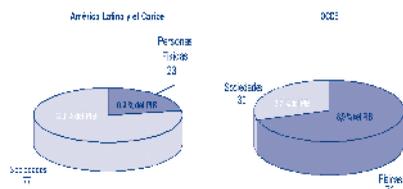
Nuestras naciones deben propiciar políticas de Estado que contribuyan a:

- i) Transformar la estructura productiva con políticas macroeconómicas, horizontales y sectoriales, e incentivos fiscales y crediticios,
- ii) Dar las señales correctas a los mercados para disminuir la desigualdad y los incentivos negativos que estos generan,
- iii) Promover la inclusión social con productividad y más empleo y la reducción de brechas territoriales,
- iv) Concretar la redistribución en forma directa mediante políticas públicas (transferencia, promoción y protección social), y
- v) Proveer bienes públicos con clara vocación universalista.

Para ello, es necesario recaudar más. Hay margen para aumentar el impuesto a la renta de la región, sin lugar a dudas. En la gráfica 8³ podemos ver cómo las personas físicas en la OCDE, cubren el 70% de sus ingresos y cómo en América Latina y en el Caribe este porcentaje es de 23%, pero apenas representa el 0,9% del PIB, mientras que en la OCDE, representa casi el 9% del PIB.

3. Nota: Las cifras de la OCDE cubren el gobierno general, al igual que las de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay.

Gráfica 8
 América Latina y El Caribe y OCDE: comparación de la recaudación del impuesto a la renta
 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países, "Revenue Statistics of OECD Member Countries" (OECD) 2008, y WEO-Oct. 2008(FMI).

El Pacto Fiscal requiere de acuerdos entre distintos agentes públicos y privados que garanticen: a) Una ruta clara del Estado para incrementar gradualmente la carga tributaria, hacia una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva; reformar la estructura tributaria por etapas acordadas con anterioridad, elevando principalmente el impuesto a la renta; mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión y la supresión paulatina de exenciones en impuestos directos, en aras de mayor equidad y eficiencia; b) Una plataforma compartida que correlacione los cambios en la carga y la estructura tributaria con el destino que el espacio fiscal generado tendrá en las políticas públicas; c) Una agenda pública clara, acordada para mejorar la transparencia del gasto público, su eficiencia y eficacia y la institucionalidad pública a su cargo, y d) Una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un impacto redistributivo más extenso, mayor cohesión social y externalidades más generalizadas en materia de equidad y productividad.

Este es un momento de cambios y ésta es la hora de pasar de las buenas intenciones a las buenas acciones. Hay un proverbio Chino que dice que hay tres cosas en la vida que no tienen vuelta atrás, una es la flecha lanzada, la segunda es la palabra proferida y la tercera es la oportunidad perdida. Hagamos todo lo posible para que nuestro paso por ésta tierra no sea una oportunidad perdida para salvar al mundo y dejar un mejor futuro a las generaciones venideras.

Política fiscal y política social en Centroamérica

Hugo Noé Pino

Quiero en primer lugar, agradecer a la Secretaría de la Paz por su atenta invitación a participar en la “II Conferencia Internacional Democracia y Justicia Social. Una lectura latinoamericana”. Este tipo de eventos permite reflexionar sobre temas tan importantes como la política fiscal y social en la región, precisamente cuando la crisis internacional ha golpeado muy fuerte y es preciso definir caminos que conduzcan a un crecimiento económico con equidad.

En un primer momento, me referiré a algunas características generales de la política fiscal en la región, lo mismo que a algunas características del gasto social en el cual se refleja la política social de los gobiernos. Posteriormente evaluaré la interacción de ambas políticas para finalizar con algunas propuestas de reformas fiscales que consideramos urgentes en la región.

Pero antes de analizar ambas políticas permítanme hacer dos reflexiones generales: la primera, destacar que la política fiscal es una política de Estado. Por lo tanto, está inmersa en el complejo marco de intereses que se manifiestan en el mismo, y que refleja a la vez una determinada correlación de fuerzas de los diferentes sectores sociales. La estructura de los ingresos, la composición del gasto, el nivel de la deuda y la fortaleza de las instituciones públicas encargadas de implementar estas políticas reflejan, por lo tanto, dicha correlación. En este sentido la debilidad institucional de la mayoría de los estados centroamericanos se muestra en un nivel bajo de ingresos y en el consecuente gasto insuficiente en función de las necesidades de desarrollo. Esta insuficiencia llega a niveles mayores en tiempo de crisis y en la cual se tiene que recurrir al expediente de la deuda externa para cerrar las brechas.

La segunda, que Centroamérica es una de las sub regiones más desiguales de América Latina, mientras América Latina es una de la más desiguales del mundo. En un reciente artículo publicado por The Economist sobre el prometedor futuro de América Latina se utilizan cifras de concentración del ingreso para mostrar que pese a los avances económicos en la región, la desigualdad se ha reducido muy poco. Causa de mayor preocupación es la aseveración, en base a las cifras analizadas, que en Centroamérica la desigualdad ha aumentado en la mayoría de los países.

La política social, reflejada en el gasto social, ha sido el mecanismo que los países han usado para disminuir las desigualdades por medio de contratos sociales que lo han permitido. De acuerdo a un documento de la OCDE publicado en el 2009, los niveles de desigualdad antes de considerar la política fiscal en Europa y América Latina son muy similares; pero mientras en los primeros países la desigualdad es reducida entre 14 y 16 puntos, en los segundos apenas se reduce, cuanto esto sucede, entre 4 y 6 puntos. Es evidente por lo tanto, la importancia del gasto social en la reducción de las desigualdades.

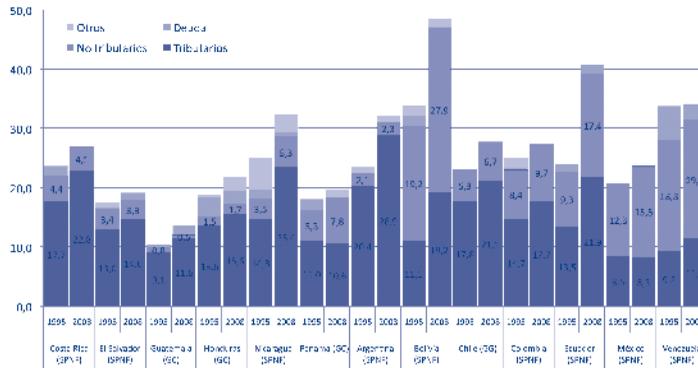
Niveles de ingresos, gastos y deuda.

Aunque se tiene que reconocer que ha habido avances en el aumento de la carga tributaria, los niveles de ingresos públicos continúan siendo muy bajos muy bajos en comparación con los del resto de países de América Latina. Mientras el promedio de ingresos públicos para estos últimos países está entre el 25% y 30%, en Centro América el promedio es alrededor del 15%, siendo el caso de Guatemala uno de los más bajos con un porcentaje de 10.5% proyectado para el 2010.

Esta insuficiencia de ingresos no es tanto el reflejo de las tasas tributarias, sino que principalmente de las amplias y generosas exoneraciones fiscales, de la evasión y elusión tributaria, así como de la debilidad de las instituciones encargadas de aplicar las leyes vigentes. En estudios realizados se ha mostrado

A pesar de los avances en materia tributaria aún hay desafíos por delante frente a los logros de América Latina

Gráfica 1
Composición de los Ingresos Públicos, 1995 y 2008
(Como porcentaje del PIB)



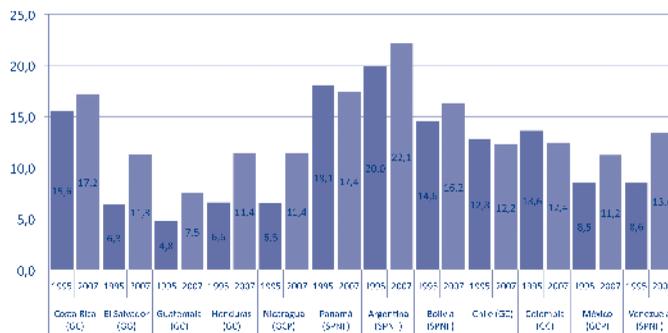
Fuente: Icefi con base en CEPAL (2010), Panorama social de las Américas. Anexo Estadístico.

que en Guatemala, por ejemplo: cerca dos terceras partes del impuesto sobre la renta de las personas naturales es evadido, mientras que la evasión en el impuesto al valor agregado asciende a cerca de un tercio del total. El resto de países centroamericanos presentan características similares a Guatemala con altos niveles de evasión y elusión.

En relación al gasto social, también, se reconoce que ha habido avances en lo que respecta a su focalización, aunque sigue siendo insuficiente. En efecto, en casi en toda la región los gastos en educación y salud constituyen la mayor parte del gasto público, pero para los estándares de América Latina continuamos rezagados. Los países denominados del CA-4, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, presentan promedios del gasto social como porcentaje del PIB por debajo del 10% en el 2007, mientras que en muchos países latinoamericanos el nivel es entre el 10% y el 20%. Los casos de Costa Rica y Panamá son la excepción en el Istmo, con un porcentaje para ambos del 17% para el mismo año.

El bajo nivel de ingresos públicos ha provocado que aunque se prioriza el gasto social, este sigue siendo insuficiente

Gráfica 2
Gasto público social 1995 y 2007 como porcentaje del PIB



Fuente: Icefi con base en CEPAL (2010), Panorama social de las Américas. Anexo Estadístico.

La insuficiencia de ingresos, ligada a la crisis internacional reciente, se traduce en un aumento de la deuda que aunque no ha rebasado los límites convencionales, sí puede constituirse en una amenaza a la estabilidad macroeconómico de no haber las reformas fiscales necesarias que provean a los gobiernos de los recursos financieros necesarios. El Salvador es uno de los países con mayor presión en este sentido al representar el monto de la deuda pública alrededor de 310% de los ingresos fiscales para el 2010 y cerca del 45% del PIB. Nicaragua y Panamá, aunque sus porcentajes son bastante altos, presentan una situación diferente; el primero porque viene de índices excepcionalmente altos y los ha venido reduciendo gracias a los alivios de deuda recientes por acreedores multilaterales y bilaterales.

El caso de Panamá no es para nada preocupante porque la rentabilidad de las inversiones financiadas con deuda es bastante segura, por una parte por los ingresos del canal, y por otra por el fuerte crecimiento económico que experimenta.

Y esa baja recaudación también limita la posibilidad de un uso estratégico de la deuda

Gráficas 3 y 4

Deuda pública
como porcentaje
de los ingresos tributarios,
2010



Deuda pública
como porcentaje
del PIB 2010



Fuente: Icefi con base en datos de ministerios de Hacienda y Bancos Centrales

La conjugación de estos elementos aumenta la vulnerabilidad social de amplios sectores de la población centroamericana. De acuerdo a la CEPAL cerca de tres cuartas partes de la población de los países del CA-4 presentan altos grados de vulnerabilidad a caer o mantenerse en la pobreza, con el agravante que en tiempo de crisis esa vulnerabilidad se materializa por la falta de oportunidades de empleo y de ingresos. Como en casos anteriores, Panamá y Costa Rica se presentan como las excepciones en la región.

La política social en la región

Detallando un poco más las características del gasto social en la región, nos gustaría centrarnos en cuatro rasgos distintivos: el primero, el gasto social como prioridad en los presupuestos públicos; segundo que dentro de este gasto la

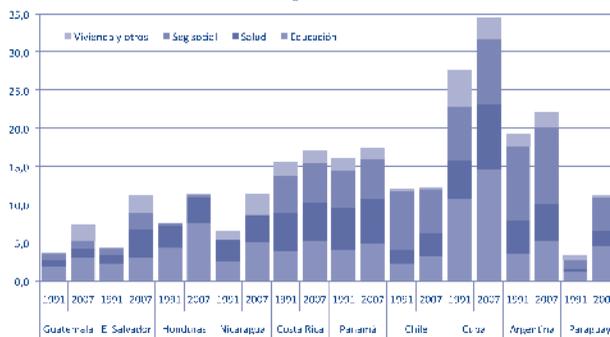
mayor parte se destina para educación y salud; el tercero, que el gasto per cápita continua siendo bajo; y cuarto, que los programas de trasferencias condicionadas se ha constituido en un instrumento importante de la política social.

En toda la región se puede apreciar como el gasto social creció en las últimas décadas. Entre 1991 y 2007 el gasto social creció más del 60% en Centroamérica. Esto permitió que el gasto social representara la mayor parte del gasto total, por ejemplo: en Guatemala en el período entre el 2005 y 2009, el gasto social representó alrededor del 50% del gasto total; es más, en momentos muy difíciles como en el 2009 en que la recaudación cayó bastante, el gasto social fue protegido de los tradicionales recortes que se producen estas circunstancias, llegando a representar el 54% del total.

El gasto social aumentó entre 1991 y 2007 más del 60% en Centroamérica

Gráfica 5

Países seleccionados: gasto público social por función, 1991 y 2007 como porcentaje del PIB

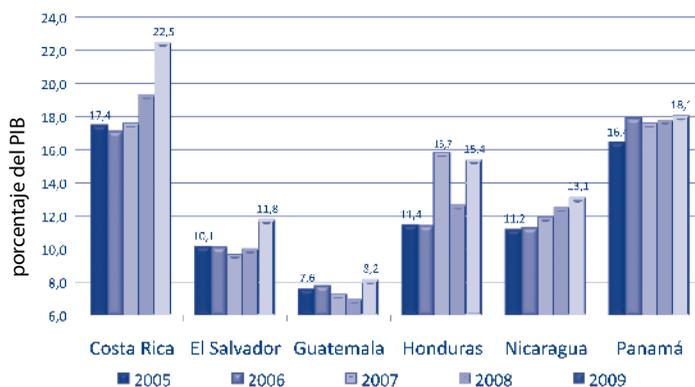


Fuente: Icfef, con estadísticas de CEPAL

No obstante, a estos avances, el nivel de gasto es todavía insuficiente, si lo comparamos tanto lo que dedican otros países latinoamericanos, como también las excepciones mencionadas. En Panamá y Costa Rica durante el 2009 el gasto social constituyó el 18% y el 22% de sus respectivos PIB, mientras en el otro

... pero aún es insuficiente.

Gráfica 6



Fuente: Icefi, con estadísticas de Ministerios y Secretarías de Hacienda

extremo, en Guatemala, únicamente, representó el 8%. En términos per cápita la situación es más gráfica: mientras en el 2007 en Argentina el gasto social per cápita era de alrededor de \$2000, y en Panamá y Costa Rica de cerca de \$800, en los países del CA-4 no se alcanzaban los \$200 de promedio.

Un rasgo a destacar sobre la política social en los últimos años en la región es la generalización de los programas de transferencias condicionadas en efectivo a las familias más pobres. Los programas varían de nombre: Avancemos en Costa Rica, Red Solidaria en El Salvador, Mi familia Progres a en Guatemala, Bono 10000 en Honduras, y de forma similar en otros países. Pero la naturaleza del programa es el mismo, transferencias en efectivo a familias pobres condicionadas a la asistencia de los niños a las escuelas y a los centros de salud. Estos programas han sido complementados con programas de merienda escolar y de transferencias en efectivo a los adultos mayores.

Muchos de estos programas han recibido fuerte ataques por su supuesto clientelismo político, pero evaluaciones hechas en otros países como Brasil y

México han mostrado su eficacia en reducir la pobreza. En algunos países los ataques han sido tan fuertes, el caso de Guatemala, que pareciese que la mayoría del presupuesto está en estos programas, cuando no alcanzan ni el 2% del PIB. Lo que sí se requiere es hacerlos más eficientes, transparentes, y principalmente que formen parte de una política social y económica integral.

El impacto de la política fiscal y social en la región

Como hicimos referencia al comienzo de esta exposición, el papel de la política fiscal en la reducción de la desigualdad en los países es muy importante. El gasto social es el encargado principal de reducir las brechas de ingresos entre los diferentes sectores de la sociedad. De hecho en países como Luxemburgo, Dinamarca, Bélgica, Irlanda y Suecia el coeficiente de ingreso Gini es reducido entre 30 y 40 puntos, lo que demuestra el fuerte impacto redistributivo del gasto público.

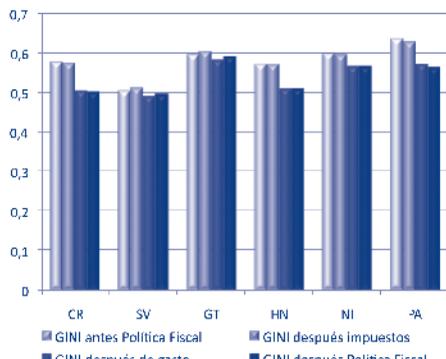
No obstante, en América Latina en general, y en Centro América en particular, dicho impacto es sumamente reducido. Es de hacer notar que todos los países de la región tienen índices de Gini por arriba de 0.5, lo que denota la fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos.

La información disponible también nos muestra cómo el impacto de la política fiscal es sumamente reducido en los países de la región. Los casos en donde se muestra un impacto pequeño son Costa Rica y Panamá; un impacto más pequeño en Honduras y Nicaragua, y casi ningún impacto en Guatemala y El Salvador. Esto es el resultado tanto de la insuficiencia ingresos para financiar es gasto social, como también de las características específicas del gasto público. (ver gráficas 7 y 8)

En efecto, en Centroamérica se puede apreciar que el gasto público social se distribuye inequitativamente dado que los dos quintiles más pobres de la población reciben una proporción pequeña del gasto social. Estos datos contrastan con la distribución del gasto público social en Chile que sí muestra un porcentaje mayor del gasto hacia los estratos de menores ingresos. (ver gráfica 9)

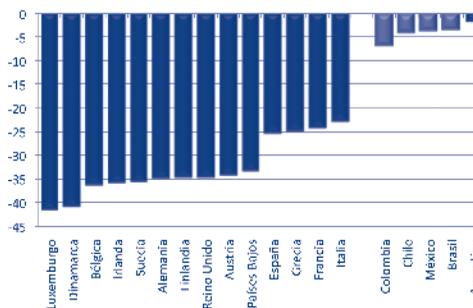
Una política fiscal débil tiene poca capacidad de disminuir la desigualdad

Gráfica 7
Centroamérica: Gini antes y después de la política fiscal como porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en Trejos (2007), Díaz (2008), Icefi (2007 y 2009) Garriga et al. (2007) Roca (2007), Petrei (2007) y Rodríguez (2007)

Gráfica 8
Países seleccionados: Gini antes y después de la política fiscal como porcentaje de variación



Fuente: Icefi, con estadísticas de CEPAL, Banco Mundial (2008).
Fiscal redistribution and income inequality in Latin America

La distribución del ingreso y la insuficiencia y falta de focalización del gasto público se traducen en aptitudes públicas negativas. Más de tres cuartas partes de la población en América Latina tiene la percepción de que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta; al mismo tiempo consideran que sus hijos se mantendrán o caerán en la pobreza. Esto es mucho más marcado en Centroamérica.

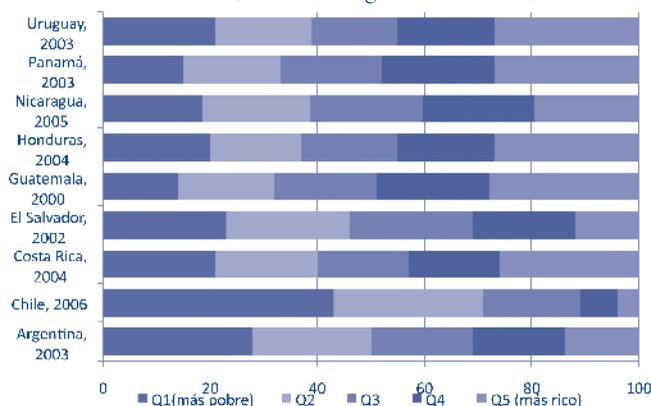
Desafíos de la política fiscal

Ante un panorama tan complejo, cuáles son los desafíos que enfrenta la política fiscal en el futuro cercano. En primer lugar, cómo adecuarse a una recuperación incierta de la economía internacional y a tasas de crecimiento

más bajos para los próximos años, lo cual se reflejará en un escaso dinamismo en el crecimiento de los ingresos. En segundo lugar, toma en cuenta que la consolidación de los procesos democráticos exige que sectores sociales más amplios sean atendidos, lo cual provocan tensiones políticas que requieren mucha atención.

El gasto público social se distribuye inequitativamente.

Gráfica 9
América Latina: incidencia del gasto público social
Quintiles de ingreso



Fuente: Icefi, CEPAL 2007, Panorama social de América latina

Adicionalmente, la región enfrenta dos fenómenos cuya agudización reciente producen presión sobre el gasto público. El primero, el fuerte crecimiento del crimen organizado que requiere no sólo de una política de seguridad amplia, sino también recursos para financiarla. El segundo, los recurrentes desastres naturales en la región, acrecentados por el cambio climático.

En este marco, los países del Istmo requieren generar los suficientes ingresos que permitan financiar las prioridades que el entorno económico, social y político

exige. Para ello se requiere reformas integrales que incluyan aumentos de los ingresos, eficiencia y transparencia en el gasto, y cautela en el endeudamiento. Un objetivo principal en este proceso de reformas deberá ser la protección de los sectores más vulnerable de la población con programas que demuestren una incidencia positiva en el corto plazo.

Se pueden identificar seis desafíos por el lado del gasto público: mejorar la transparencia, mejorar la gestión y planificación del presupuesto, avanzar en la descentralización del gasto público, aumentar la inversión en infraestructura, mejorar la eficiencia y eficacia del gasto y reformar el marco institucional en el que se ejecuta la política social.

Por el lado tributario los desafíos a enfrentar serían: fortalecer la tributación directa, particularmente el impuesto sobre la renta; mejorar la equidad de los sistemas tributarios vertical y horizontalmente; fortalecer la administración tributaria combatiendo la evasión y elusión y lograr una eventual armonización de los sistemas tributarios centroamericanos.

Es claro que las reformas fiscales se dan en el marco de un proceso político difícil en la región. Por ello se requiere la necesidad de fomentar el dialogo con los actores relevantes como lo constituyen los partido políticos y las asambleas legislativas. Para ello se requiere una serie de alianzas con organizaciones sociales, empresariales y partido políticos que hagan viable su aprobación. También habrá que considerar el contexto internacional y los actores externos a favor y en contra de las reformas. En general se requiere una creciente conciencia nacional sobre la trascendencia de las finanzas públicas para el desarrollo del Istmo.

Conclusión

Cuando hablamos de la Política Fiscal y la Política Social en Centroamérica, hay cuatro mensajes básicos que transmitir que son aplicables principalmente a los países que conocemos como los países CA-4: Guatemala, El Salvador,

Honduras y Nicaragua; aunque en cierta parte también a Panamá por su nivel de desigualdad, y con menos extensión a Costa Rica por sus condiciones históricas y sociales. Estos cuatro mensajes son los siguientes: el primero, aunque se notan pequeños avances en los montos destinados al gasto social, estos son claramente insuficientes para atender la demanda del desarrollo económico y social y para el fortalecimiento de la Democracia.

El segundo, esta insuficiencia del gasto social profundiza la inequidad de nuestras sociedades con un impacto pequeño en la reducción de la pobreza. El tercer mensaje es que esta insuficiencia del gasto social también es producto de una estructura tributaria que se caracteriza por una alta regresividad. Y el cuarto, que Centroamérica enfrenta para los próximos tres o cuatro años un entorno internacional adverso que tenderá a profundizar las desigualdades si los gobiernos no promueven reformas fiscales integrales y fortalecen las políticas sociales.

Muchas gracias

Política fiscal y transparencia en Guatemala: logros y desafíos

Fernando Carrera

La presentación inicia con una conexión en referencia al intento de golpe de Estado en el Ecuador, pero también en referencia a lo planteado por Miguel Galeano de Uruguay cuando expuso que ellos tenían esta visión de la política social y la política pública en general en tiempos de neoliberalismo; o desde la perspectiva neoliberal y desde una perspectiva que él llamaba de izquierda o progresista. Yo quisiera replantear el debate, yo no creo que el debate en América Latina tenga que darse entre neoliberalismo y opciones progresistas, yo creo que el debate histórico está planteado de otra manera, yo creo que el problema básico es una discusión entre democracia y autoritarismo; y tenemos décadas de estar debatiendo si queremos caminar por la vía de la democracia o queremos caminar por la vía del autoritarismo, lo planteo en estos términos porque la democracia en sí es un espacio de diálogo, pero también de transformación y de cambio social.

El autoritarismo es la inhabilitación de la política y por lo tanto la inhabilitación del cambio social, yo digo que a lo que nosotros estamos apostándole es a construir estados y sociedades democráticas, eso realmente es el objetivo, no alternativas al neoliberalismo porque no es ese el debate, el debate es cómo construimos Estados y sociedades democráticas porque es a través de la democracia que logramos promover el cambio social.

Las sociedades democráticas y los estados democráticos cumplen con una serie de objetivos: la primera, es que promueven sociedades incluyentes, porque las sociedades democráticas son sociedades basadas en estados de derecho, y los estados de derecho en su fundamento y en su base son Estados que reconocen y promueven la construcción de los derechos ciudadanos. Los estados de derecho, es la fórmula que encontramos para el reconocimiento de los derechos

humanos como principios de organización del Estado. Un Estado deja de ser democrático en el momento en el que no respeta los derechos fundamentales de su población, entonces, la construcción del Estado democrático nos lleva por ende al reconocimiento de los derechos humanos y un Estado que es democrático por lo tanto promueve una sociedad democrática, donde los ciudadanos son considerados sujetos de derecho y no solamente objetos de intervención o manipulación pública.

Quiero empezar por eso, porque la reflexión que voy a hacer sobre el tema de la transparencia en la política fiscal parte en general de esta visión, de que lo que queremos es construir una verdadera política fiscal y una transparencia que fortalezca la vocación democrática de las sociedades, eso significa que la política fiscal tiene que permitir y, además, promover el cumplimiento de los derechos humanos; uno está vigilando la transparencia de la política fiscal, básicamente con ese lente, para que la política fiscal construya derechos humanos, no es solo para ver la legalidad del proceso, no es solo para ver si se roban o no el dinero, para ponerlo en otro lenguaje es para que, fundamentalmente, se construya a partir de la política fiscal una sociedad democrática.

Entonces la política fiscal en un Estado democrático tiene obligaciones que van más allá de las obligaciones que normalmente se discuten en términos macroeconómicos, ciertamente, la política fiscal debe ser sostenible, no debe generar inestabilidad macroeconómica generando inflación, pero sobre todo la política fiscal es el instrumento básico que tienen los Estados, para hacer cumplir con los derechos que tienen los ciudadanos, que son derechos constitucionales en la mayor parte de nuestros países.

Desde ese marco la política fiscal como un instrumento para la construcción y promoción del respeto a los derechos humanos, podemos hacer la pregunta de la transparencia en la política fiscal, decía que básicamente, es para que podamos a través de la política fiscal construir una sociedad democrática que respeta los derechos humanos, pero para poder hacer eso posible la política fiscal debe cumplir tres objetivos:

1. Promover equidad, una política fiscal que no promueve equidad, de alguna manera por acción o por omisión no logra cumplir con derechos humanos fundamentales de la sociedad, al tratar de manera discriminada, al favorecer a unos por encima de otros de una manera discriminada y sobre todo favoreciendo al más fuerte o poderoso de la sociedad, la política fiscal lo que está haciendo es atentando contra el Estado democrático y contra la sociedad democrática, entonces uno debe promover la equidad en la política fiscal en la mira de un enfoque democrático que es el resultado de la política fiscal, que el resultado neto contribuya fundamentalmente a mejorar la equidad en una sociedad. Hugo Noé Pino nos mencionaba datos que reveló la OCDE, en un estudio hace dos años, sobre cuál es el efecto de la política fiscal en países europeos y en América Latina y uno de los enfoques centrales de ese estudio era ¿Cuál es el efecto interno de la equidad? Ese documento decía que Suecia versus Brasil antes de que intervenga la política fiscal son dos países similarmente inequitativos o para ponérselos en otro lenguaje desde un punto de vista del mercado con la distribución del ingreso que genera el mercado, tanto Suecia como Brasil son casi igual de injustos, pero es después de que interviene el Estado sueco, cobrando impuestos y gastando, cobrando impuestos al que más tiene y gastando en el que más necesita se logra el efecto redistributivo, Suecia se vuelve Suecia y Brasil sigue siendo Brasil, porque cuando el Estado brasileño hace lo mismo cobra impuestos y gasta el efecto en la distribución del ingreso es cero, neutro, no logra ningún efecto y eso que el Estado brasileño es un Estado grande y poderoso, mas el gasto público en Brasil más o menos es el 35% del PIB, pero su efecto neto en la distribución del ingreso es cero, desde ese punto de vista el Estado brasileño y la política fiscal brasileña no lo logra todavía, estos son datos de 2006, por lo menos en el 2006 no lograba mejorar la distribución del ingreso de manera significativa.

El gobierno de Lula ha mejorado mucho, ciertamente que, ha habido un aporte significativo vía el gasto público en particular, sin embargo, todavía hoy este es un tema que sigue siendo parte de la agenda pública y del debate electoral brasileño actual, todavía hoy hay una enorme deuda de la política fiscal con la equidad en Brasil.

2. Que sea eficaz, es decir, que si yo invierto dinero yo logro resultados con ese dinero, no es posible que yo incremente el presupuesto; y la mortalidad infantil y la cobertura escolar se quede igual, a mayor inversión tiene que haber mejoras en los indicadores y por supuesto tengo que demostrar su impacto, su eficacia.

3. Se busca la transparencia de la política fiscal, básicamente para que haya legalidad en el gasto y en el cobro de impuestos, ¿Por qué digo legalidad? porque normalmente cuando nos dicen que vamos a analizar la transparencia del gasto público por ejemplo: se analiza básicamente la búsqueda de si hay fraude o robo, eso es legalidad pero pocas veces, cuando se dice: con la transparencia de la política fiscal se analiza el grado de los ingresos que también, existe un problema de legalidad en el cobro de los impuestos, entonces es muy importante ver la legalidad con la cual se ejecuta la política fiscal; que la política fiscal cumpla con las normas legales que el dinero por el lado del gasto no sea mal utilizado o mal apropiado o por el lado de los ingresos el dinero público no sea dejado a las manos privadas cuando debería entrar a las arcas del Estado.

Entonces uno busca tres test: de transparencia, la eficacia y la legalidad con la que se disfruta; que podemos decir sobre ingresos y gastos versus estos tres test. Voy a tratar de focalizarme sobre todo en el tema de la legalidad porque es el tema que más le preocupa a mucha gente con el tema de la transparencia, no voy a hablar de la eficacia y de la equidad, también podría hablar de este tema, pero alargaría la exposición.

La legalidad de los ingresos tributarios, analicemos ese tema en términos de la transparencia, en Guatemala, en América Latina y en América Central también hay problemas básicos en la legalidad y en la transparencia en el cobro de los impuestos básicos, tenemos serios problemas en este sentido, esto va desde el problema de cómo se maneja el capital accionario y en cómo se reportan los gastos de las empresas hasta el problema de cómo se manejan los gastos privados de las personas. Voy a poner un ejemplo con el caso de Guatemala: el impuesto sobre



la renta a las personas físicas, no a las jurídicas, no a las compañías, el impuesto sobre la renta a las personas en Guatemala genera menos del 0.5% del PIB, si ustedes atraviesan el Río de la Paz y se van a El Salvador automáticamente en el territorio salvadoreño el impuesto sobre la renta a las personas genera más de 1.5% del PIB, ¿Por qué? El Salvador que tiene una estructura económica y jurídica muy parecida a nosotros, logra cobrar un punto más del impuesto sobre la renta a las personas de lo que nosotros cobramos porque esto es posible. Bueno esto tiene que ver con la legalidad, con cómo hacemos el cobro legal del impuesto sobre la renta a las personas individuales y es claro que en Guatemala, tenemos una enorme cantidad de normas que permiten la evasión y la elusión fiscal a nivel impositivo.

Entonces un primer test, importante para Guatemala, en términos de transparencia en la política fiscal, sería el tema de la elusión y la evasión del impuesto sobre la renta; este es un problema fundamental para discutir la transparencia de nuestra política fiscal. Un segundo tema tiene que ver con el manejo de las ganancias, el reporte de las utilidades financieras y las utilidades económicas de una compañía; aquí tenemos enormes problemas, básicamente la declaración contable firmada por auditores de nuestras compañías, en su gran mayoría no reflejan el verdadero estado financiero de las compañías, esa es la realidad y aquí tenemos un problema enorme de transparencia con las empresas, las empresas consideran que tienen derecho a evadir y a eludir impuestos basado en tecnicismos legales o sencillamente en ilegalidades y hay sistemas de información que está privado a la autoridad tributaria para intervenir, para poder verificar que los estados financieros sean los correctos.

Aquí encontramos hay un problema fundamental también de transparencia de la política fiscal, los estados financieros de las empresas tienen que ser transparentes y la autoridad tributaria tiene que tener la capacidad de que si tiene dudas de la transparencia de un estado financiero poder intervenir lo suficiente para saber cuál es el verdadero estado financiero de una compañía, ustedes dirán bueno y qué modelo estará pensando Fernando para eso, seguramente Chávez

o Venezuela, no; hay que ir a Panamá, un gobierno de derecha perfectamente empresarial y le pedimos las mismas normas y las misma autoridad tributaria que tiene el poder tributario panameño y se lo damos al poder tributario de la SAT acá, el brinco que pegarían acá los empresarios si les aplicamos las normas que le aplican el gobierno de empresarios panameños. No estoy pensando en ninguna medida radical, estoy pensando en medidas que existen en Estados de derecho incluso de signo ideológico diferente al de muchos otros que uno hasta podría estar pensando que están fregando los empresarios en su práctica, aquí lo que tenemos es un problema de legalidad nuevamente de estado de derecho, no tenemos un problema de signo ideológico, ni de izquierda ni derecha, es un problema de no cumplir con las obligaciones constitucionales que todos tenemos como ciudadanos.

Un tercer elemento, sumamente importante sin el cual no podría existir este tipo de falta de transparencia y opacidad en el cobro de impuestos es el problema del delito bancario, todavía tenemos un manejo de las transacciones financieras que permiten muchísima opacidad, y en esto hay que decir que estamos arriesgando dos temas: el de la transparencia fiscal por un lado, pero un problema de seguridad también porque hay un problema de lavado de dinero mimado, o sea que los mismos mecanismos que se utilizan hoy para lavar dinero de una manera ilegal, dinero que viene del narcotráfico y de otras cosas es el mismo que se utiliza para lavar dinero que no se declara vía impuestos.

Aquí hay que entender que tenemos otra dimensión del problema de la transparencia, hasta aquí el tema de los ingresos y de la legalidad, los tres temas restantes, ha habido avances, en este sentido, en el país se puede decir que sí, ha habido intentos de ir avanzando y hay que decir que la IVE o Intendencia de verificación Especial de la Superintendencia de Bancos ha hecho esfuerzos significativos para mejorar el control que tienen, el superintendente y tengo entendido probablemente futuro Presidente del Banco de Guatemala, tiene varios problemas personales en sentido financiero debido a ese control que se ha comenzado a hacer, pero ese control hay que decirlo, se ha empezado a ejercer



no solo con motivos tributarios sino, fundamentalmente, por motivos de lavado de dinero y que es el que realmente está tratando de actuar, pero sería muy bueno que a través del argumento mismo de lavado de dinero pues le entremos al problema de dinero fugado que debería estar en las arcas del Estado como ingresos tributarios legales.

Me muevo ahora al tema de gasto y transparencia, nuevamente voy a ir al tema de la legalidad, no voy a analizar la equidad ni la eficacia, insisto en este tema porque un análisis integral de transparencia debería conllevar estos dos elementos adicionales, pero nos vamos a centrar en la legalidad, nuevamente la legalidad que tiene que ver con fraude del dinero que es apropiado privadamente aun cuando son fondos públicos o sea dinero de fondos públicos destinados con objetivos públicos y sin embargo alguien en el camino se apropia de ese dinero, eso es lo que llaman los brasileños patrimonialismo, la apropiación de bienes públicos con fines privados.

El patrimonialismo en cualquier sociedad tiene tres formas básicas:

1. Fraude directo es por ejemplo: llegó, ejecutó una obra y como decía la famosa frase: no hay obra sin sobra y me quedo con una parte del dinero con sobre precios. Es la forma de fraude más clásica, casi que tiene un estándar de mercado 20, 30 o 40% de la obra en precios estándares, es muy institucionalizado como para no tener ese tipo de rigor.

2. La segunda categoría es clásica de donde se pierde dinero, que es obviamente, dinero que tenía un fondo específico, por ejemplo, para hacer un puente y desaparece el puente o sea nunca llegó a ser puente o las normas del puente son de un estándar menor, esa es otra forma de no cobrar ilegalmente en un sentido, sino de llevarse el dinero totalmente de la obra.

3. Un tercer mecanismo que existe y que en nuestro país casi no se discute pero que en otros países se han hecho estudios y, curiosamente, en países que tienen mucha legalidad como Panamá y Costa Rica de ¿Cuánto dinero de la nómina del Estado se apropia indebidamente?

Voy a ponerles el caso de esos dos países que mencioné, no voy a dar el detalle del país porque si no entro en discusiones hasta políticas con un gobierno; pero bueno, un país centroamericano de esos dos hizo la evaluación de cuanto de la planilla del sector educativo del magisterio era probablemente asignado a plazas fantasma, a plazas que nadie tiene, cualquiera de esos dos países tuvo un estudio de este tipo de nomina donde hasta un 20% de la nomina piensan que van a plazas fantasmas, 20% de la nómina del magisterio que normalmente es uno de los sectores de mayor empleo público, igual pasa con nomina de policía, con nomina del ejército, igual pasa con nomina del sector salud. Esto lo cuento porque es una de las cosas menos debatidas en Guatemala, pero es una forma clásica de fraude, es un fraude electrónico. Se crean o se asignan identidades falsas así como toda esta discusión del RENAP. Se asignan a identidades falsas y por medio de identidades falsas se cobra dinero.

Aquí estamos hasta este momento en las formas clásicas del cobro ilegal, hay que decir que este gobierno fue consciente de que habían algunos de estos problemas y que había que poner controles, la mayor parte de controles que se han querido avanzar lamentablemente han tenido obstáculos o no han tenido suficiente desarrollo.

Voy a poner el caso, obra pública que mencionaba que era un tema muy importante; obra pública, hubo esta iniciativa con apoyo del Banco Mundial que se llamaba COST¹, es una iniciativa del Banco Mundial de estándares para obra

1. Con la motivación para aumentar la transparencia en el sector de la construcción surgió la Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (COST, por sus siglas en Inglés), es una iniciativa multipartita y multisectorial a nivel internacional, cuyo programa fue diseñado para incrementar la transparencia y rendición

pública, para tratar de reducir la posibilidad de cobros ilegales, se establecen normas, estándares y precios (máximos y mínimos), se supone que una obra que sale dentro de este estándar está bien. Eso es una iniciativa que se firmó, que se ha querido avanzar pero todavía no tienen suficiente aplicación.

Una segunda medida importante son los acuerdos que se trataron de construir pero que, lamentablemente, al final también se retiró la gente del sector de la construcción, para definir estándares y no solo la obra pública tradicional, sino además que, usen otro tipo de obras como vivienda, etc. y tampoco se quiso avanzar, pero allí ha habido iniciativas. Un tercer elemento importante ha sido la búsqueda de que hubiera un observatorio del gasto público.

Son tres formas las que uno puede tener:

1. Auditoria Social
2. Auditoria ciudadana
3. Definición de normas y estándares

Hay también otro mecanismo muy importante, que también había una iniciativa para darle una revisión a la compra de bienes y servicios del Estado, hoy decía Orlando Blanco que el total de inversión en obra física del Estado puede llegar a quince mil millones de quetzales anuales en este momento. Las compras de bienes y servicios independientemente de las obras de construcción estimadas para todo el Estado incluyendo gobiernos municipales para el Estado de Guatemala, son unos nueve mil millones de quetzales, había otra iniciativa también con apoyo del Banco Mundial para darle transparencia a la compra de bienes y servicios con base a estándares de la OCDE.

Por qué menciono todas estas iniciativas, no estoy muy seguro, porque no he hecho la evaluación, soy un profesional, no me gusta hablar en el aire estas cosas, son iniciativas que se han hecho pero lo que quería subrayar con esto

de cuentas en el sector de la construcción de obras públicas por medio la divulgación de la Información. En noviembre de 2009, Guatemala fue el primer país latinoamericano que se asoció a la iniciativa.

es que hay formas de hacer control de estas cosas, que no es cierto que la corrupción es incontenible y que no hay mecanismos de control de la corrupción, sí hay mecanismos de control de la corrupción y ya se conocen; y hay formas institucionales de controlar la corrupción, previniéndola no solo sancionándola. Sancionándola, por supuesto que es importante, pero lo más importante es prevenir, lo que más nos interesa es que no continúe, cerrar el chorro, por ponerlo de alguna manera y esto va, obviamente, al interés de la población y de las comunidades, si logramos darle transparencia en términos de legalidad al gasto público y transparencia en términos de legalidad a los ingresos, probablemente no solo vamos a tener una macroeconomía mejor manejada sino sobre todo un sistema democrático más estable, un sistema que responda de manera más clara a los derechos humano, a los derechos de los ciudadanos. Tratemos que la transparencia se convierta en un derecho ciudadano y no solamente en un elemento de política pública o una de las tantas iniciativas de política pública que un gobierno puede llevar a cabo, es derecho de nosotros la transparencia y debemos trabajar por ella.



Los programas de Cohesión Social, un balance preliminar

Bienvenido Argueta

Cuando estamos abordando el tema Democracia y Justicia Social está íntimamente vinculado con lo que en Guatemala se ha llamado Cohesión Social, a pesar de la crítica que ha habido en los medios de comunicación con relación a los programas, lo que está en discusión en el fondo, es un debate que en los años noventa, ya se ofrecía en los países más desarrollados y es el debate que precisamente se da el día de ayer, hoy y mañana sobre Democracia y Justicia Social.

Las democracias se construyen sobre la base de ciudadanos libres, pero también iguales frente a la ley y entonces en ese pacto social presupone que para personas iguales que deciden vivir y convivir juntos, existe un marco legal que va a dar la posibilidad de esa convivencia. Sin embargo, las desigualdades llegan a tal punto que pone igualmente en riesgo las libertades de todas las personas que convivimos en la sociedad. Entonces, se empieza a discutir qué podemos hacer en sociedades donde la desigualdad está llegando a tal punto que no hay posibilidad de cohesión social a pesar de las diferencias. ¿Qué podemos hacer? En algunos países señalaban, hablábamos con Fernando de las extraordinarias condiciones de países como Chile, Argentina, Uruguay cuyos sistemas educacionales y de salud fueron desarrollados desde el siglo XX. Pero a pesar de ello se plantean algunas condiciones que son fundamentales dado que, las condiciones socioeconómicas están estableciendo hasta qué punto en nuestras sociedades no solo se puede vivir dignamente sino se ofrecen condiciones efectivas de igualdad y en sociedades liberales independientemente de las condiciones de izquierda y derecha. Efectivamente todos los ciudadanos tienen la misma oportunidad de obtener buenos empleos, de tener buenas condiciones de salud y otro tipo de consideraciones. No digamos en el caso guatemalteco, donde todavía tenemos a una gran cantidad de nuestros niños y nuestras niñas sin el ejercicio del derecho a

la educación, sin servicios de salud y sin condiciones mínimas nutricionales para vivir decentemente.

Es por eso que, yo quisiera iniciar con este tema, abordando tres aspectos básicos. Desde una perspectiva histórica muy breve sobre los programas de Cohesión Social y una evaluación crítica, que tampoco, se encuentra necesariamente dentro del gobierno. Muchas veces cuando se ponen las camisolas, la gente pierde también de perspectiva de dónde se deben fortalecer los propios programas. En ese sentido, yo quisiera referirme a que Guatemala ha entrado en un proceso de cambio fundamental después de tres intentos que hemos hecho y que nos han costado demasiado, uno de esos son los Acuerdos de Paz. Con los Acuerdos de Paz se esperarían una serie de cambios en el área social, particularmente inversión en programas sociales, pero nosotros vimos que al final de cuentas nuestros gobiernos han promovido la privatización de las esferas públicas y de las políticas sociales. Uno de los ejemplos ha sido el PRONADE, o lo constituyó también el Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) en el caso de salud. Básicamente, nosotros vemos que el crecimiento incluso de atención a la población estudiantil, particularmente en políticas sociales como el caso de educación, siguió creciendo al mismo ritmo. Y quizás voy a ser muy claro en ciertas cuestiones porque a veces es necesario despertar la discusión, no solo querer ser político y llegar a consensos, pero en realidad el gobierno pasado avanzó muy poco en lo que nos prometió, la cobertura educativa. Aunque no lo crean en lo que fue la secundaria, particularmente del ciclo básico y diversificado, lo incrementó más el FRG y en términos de la primaria y en términos de la preprimaria, este gobierno ha marcado records históricos como ustedes no se lo imaginan, pero con el riesgo de volver a caer debido a que no se puede sostener la inversión en el gasto social.

El otro punto es la sustitución del modelo de sociedad de pleno empleo y de los mecanismos de corrección de seguridad social, en el sentido de que nosotros vemos que ya no existen esas sociedades de pleno empleo, y que también se habla más bien, de la preparación para la empleabilidad de una inversión hacia el futuro. Pero esto ha tenido también consecuencias o tuvo consecuencias hasta el



pasado reciente. Adicionalmente, las ventas de las empresas estatales y en cierto sentido también hemos observado la rearticulación de los sistemas productivos y el intercambio que han facilitado los tratados de libre comercio, entre comillas. En resumen, con los Acuerdos de Paz, en términos del ejercicio de gobierno y sus compromisos lamentablemente vimos que las políticas sociales no fueron la prioridad. Que la ciudadanía se pierde porque lejos de favorecer también las condiciones para el fortalecimiento del espacio público, lo que hicimos fue la disolución de la esfera pública en favor de una esfera privada que a la vez se ve suprimida porque suprimimos los espacios públicos.

Por otra parte, vemos la empresalización de los espacios de participación ciudadana, que es igualmente uno de los fenómenos y ante todo el hecho de una ideología que trata de imponer una racionalidad de no pago de impuestos. En ese sentido, lo que nos encontramos es ante gobiernos y ante partidos políticos que al final de cuentas ofrecen los mismos programas de gobierno pero al final de cuentas tampoco tienen para poder invertir en aquello que prometen. Hemos observado que los niveles de desigualdad en cierto sentido se ensanchan y vamos de conflicto en conflicto, adicionalmente de otro factor que nosotros tenemos que son las desigualdades sociales y los movimientos de participación ciudadana que tratan de negociar con el Estado políticas sociales. Como fue el caso de las personas de Totonicapán que tomaron las carreteras debido a que la electricidad no solo no les llegaba, el servicio era malo, sino también las cuotas que tenían. Vemos otros fenómenos como de marginalidad, por ejemplo: las maras que no le están pidiendo al Estado nada ni quieren ser ciudadanos, sino actúan a pesar del Estado, a pesar del conjunto de leyes y después cínicamente nosotros queremos invertir más en policía, en cárceles, en represión, cuando sabemos perfectamente que en un Estado democrático de derecha la Violencia es el último recurso que tenemos.

En ese sentido, nosotros vemos que se acrecentó (lo que también ha pasado en otros países y que es su principal preocupación) y es que a pesar que se invierte en políticas sociales, existe un diferencial particular en términos de ese

capital acumulativo que tienen las sociedades de poder ofrecer igualdad de oportunidades; y se tiene que a pesar de que estamos teniendo mayor cantidad de niños y niñas en el sistema educacional, resulta que nuestros sistemas son altamente jerarquizados y por lo tanto los niños más pobres reciben la peor educación y solo aquellos que pueden pagar colegios privados de élite van a recibir mejores condiciones de educación. Esto está probado por investigaciones y en términos generales lo que yo les puedo decir es que alguien que estudia en la escuela pública, sus hijos y sus hijas van a tener acceso a escuelas públicas si bien les va, ó van a tener la oportunidad de inscribir a sus hijos y a sus hijas en colegios privados donde las cuotas son las más bajas y tampoco se recibe buena educación.

En segundo término, otro movimiento muy importante es el movimiento indígena en Guatemala. Igualmente, tiene su punto fundamental con los Acuerdos de Paz donde proponían un reclamo no solo de ciudadanía multicultural, sino también buscaban el hecho del reconocimiento a sus planteamientos políticos, particularmente en una revisión de la división administrativa y política del país que con la consulta constitucional prácticamente se quebró y se vino abajo. En ese sentido, nosotros nos encontramos que las propuestas que ellos tenían de descentralización y territorialización sobre la base de los grupos étnicos, tampoco tuvo acceso particularmente para aquellos indígenas que siguen viviendo en pobreza.

En tercer lugar, podemos ver la emergencia de lo que llamamos sociedad civil, que mientras en otros contextos sociedad civil expresa a cada uno de los ciudadanos que pueden racionalizar y tematizar sus problemas y que pueden negociar con el gobierno. En Guatemala, sociedad civil le llamamos a un grupo de personas regularmente viviendo en zonas metropolitanas con la capacidad de movilizar opinión pública, pero que de ninguna manera representa incluso los intereses privados de la gente. En ese sentido, nosotros lo que tenemos ante estos elementos es que hemos llegado a un umbral donde el país realmente como país y como democracia es inviable.



Entonces, en ese umbral se promueven políticas sociales a través de un instrumento que es Cohesión Social, quizá lo que vaya decir de manera crítica pueda sonar muy severo, tampoco significa que hemos llegado a ninguna panacea lo que se están planteando son los inicios de algo que podría profundizarse y construir efectivamente democracia en Guatemala.

Siguiendo la misma línea existe una focalización hacia los pobres y obviamente esa focalización hacia los pobres significa que regularmente los de la clase media no van a ver lo que se está invirtiendo ni donde se está invirtiendo, por una parte. Por otra parte tenemos que adicionalmente de esto, la propia configuración del Estado es limitada dado que nosotros hemos trabajado sectorialmente y se los voy a decir de esta manera, un ejemplo muy concreto, recientemente en América Latina se hacen evaluaciones de los países al estilo de la OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- en Europa y se evalúan las calidades de los aprendizajes de los estudiantes, se hacen exámenes de lenguaje o de lectura y de matemática y lo que se mostró es que salvo dos establecimientos educativos en Guatemala, todos estaban fatales, unos más fatales que otros. Nos entrevistamos en ese entonces, con una distinguida educadora guatemalteca que dijo: *“miren nosotros lo que queremos es poner computadoras, etc.”*, y lo que le dijo el encargado del estudio es: *“mire nosotros consideramos que usted tiene muy buena voluntad pero el problema de ustedes es tal grado de pobreza que existe en Guatemala que sus niños y niñas no solo están desnutridos sino que muchos de ellos se están muriendo de hambre; o promueven conjuntamente con educación política social o sencillamente no hay oportunidad para los más pobres de salir adelante.”*

De hecho la mayoría de nuestros estudiantes abandona la escuela al segundo o tercer grado de primaria, entonces la promoción de un programa como Mi Familia Progresiva luego, hace el énfasis en los trescientos quetzales. El énfasis es en los efectos que tiene que los niños y las niñas puedan ir a los consultorios, que puedan consultar al médico y que puedan ir a la escuela, en eso consiste la inversión. Ese argumento falso de que no se les está enseñando a pescar, en el fondo lo que se está ofreciendo es la oportunidad para una cantidad de

niños que de lo contrario no va a ir a las escuelas, no va a la asistencia de ningún médico y es esto el foco principal del programa Mi Familia Progresá. Les voy a decir otras cosas, son aproximadamente, porque no les voy a dar el dato exacto de quinientos setenta y seis, aproximadamente seiscientas mil familias las que actualmente se están beneficiando y recortan la condicionalidad que es lo clave del programa, aproximadamente un millón quinientos mil niños y niñas que ahora asisten a consultorio de salud y a educación. En ese sentido, el programa, obviamente, es lo clave y lo fundamental y cómo yo sé que también me lo van a preguntar, prefiero adelantarme porque en otros lugares me han dicho precisamente por lo que señalaba Fernando, lo que señaló también el compañero de ICEFI-Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-, la transparencia en el gasto. Toda la información fue dada y se puso en la página Web de Mi Familia Progresá con la excepción de la cédula de vecindad; no obstante, esa información se le dio al Contralor General de Cuentas, pero el problema en Guatemala, es que los más pobres no tienen la suficiente dignidad como para tener algún dato de confidencialidad. El secreto bancario si puede ser secreto, pero querían todo, ¿Cuántas cédulas de seiscientas mil familias se repetían? -noventa y ocho cédulas; lo que nos convoca a nosotros esto es a tener un poco de vergüenza como ciudadanos y a señalar fundamentalmente que los pobres también tienen dignidad en Guatemala, porque hasta el momento no han encontrado nada de corrupción en el programa y disculpen que los señale, pero para mí es fundamental señalar esto.

Por otra parte, es obvio que el programa de Cohesión Social, ante la ausencia de un presupuesto suficiente, los fondos provienen de los distintos ministerios, particularmente del Ministerio de Educación y el de Salud, así como de otras instituciones. Uno de los problemas claves que hay para cumplir con la condicionalidad es que los lugares más pobres a donde llegó Mi Familia Progresá no habían escuelas, no habían maestros, no habían médicos y ante esa situación en los lugares más pobres había que construir aulas, había que contratar a médicos y en ese sentido se requiere un alto proceso de nación en un Estado que usualmente está habituado a promover políticas aisladas, fragmentadas y



compartamentalizadas. En ese sentido, debemos de reconocer que el Consejo de Cohesión Social lo que ha permitido es la operación de este tipo de programas u otros programas como el caso de Escuelas Abiertas o Escuelas Seguras, que va destinado a lo que es jóvenes en situación de riesgo que no tienen o niveles de educación para ir a la escuela o han abandonado la misma pero que no tienen consideraciones ni las mismas oportunidades que tienen otros en lo que es aprendizajes básicos en tecnología, particularmente computación, en el idioma inglés y otro tipo de aprendizajes básicos que van asociados a sus intereses, hay otros programas como Bolsa Solidaria o como el TRANSURBANO, etcétera.

Quizás, el elemento clave que quiero señalar es que, efectivamente una de las críticas fundamentales que hay es sobre la propia coordinación que hace la esposa del Presidente, concretamente Sandra Torres; en términos de la coordinación y el liderazgo que tiene, que es muy trabajadora, pero que, obviamente también para coordinar otros ministerios tal vez tenga un carácter que ustedes no se lo imaginan. Pero lo básico es esto, el haber articulado el programa para seiscientas mil familias y les quiero señalar otra cosa muy importante. Aquí hay algunas personas que también, yo más bien los acompañe porque iba por otro programa, pero tuve la oportunidad de estar en Brasil, porque el programa también está en Brasil, México, Colombia. Es decir, el programa tampoco tiene nada de nuevo en América Latina, pero en todos los lugares hay márgenes de error en relación al pago a todas las personas, porque son tantas las personas. Unas pueden cambiar de residencia, otras personas de status, pero eso no significa que en los Estados se ponga en duda. Es más, en México mismo, la información de los beneficiarios ha sido regulada por los Estados Unidos Mexicanos dado que este tipo de programas -hay que aceptar- puede ser politizado y manejado de manera inapropiada.

Paso a algunos datos mínimos para, posteriormente, llegar a la autocrítica que me imagino les va a interesar más. Con relación a las transferencias monetarias condicionadas, alrededor de seiscientas mil familias, más de un millón quinientos mil niños y niñas que están reportando servicios de salud y educación; lo que es Bolsa Solidaria que se les ofrece mensualmente una serie de productos que

la mayoría de clase media los compra en supermercados, hay ya un total de ciento sesenta mil familias beneficiadas. Mientras el programa de transferencias condicionadas está dirigido a las áreas rurales más pobres del país y que según los datos oficiales han sido, fundamentalmente basados en este proceso de selección en estudios que hizo SEGEPLAN y posteriormente sobre censos permanentes que hace el Instituto Nacional de Estadística y que se utiliza un método que le llaman PROXY para poder seleccionar a las familias. Digamos que Bolsa Solidaria es más bien un programa dirigido a poblaciones viviendo en zonas marginales en las áreas urbanas, también está el programa Comedores Solidarios donde hay aproximadamente doce comedores solidarios distribuidos no solo en la capital sino ahora también en Escuintla, Quetzaltenango y otros departamentos del país.

El programa Escuelas Abiertas que tiene aproximadamente doscientos cinco escuelas, donde participan los fines de semana entre sábados y domingos, aproximadamente doscientos sesenta mil niños, adolescentes y jóvenes que asisten al aprendizaje de lo que son actividades artísticas, deportivas y tecnológicas. El programa Todos Listos Ya, es un programa que se dirige a jóvenes que tienen la oportunidad de, por sus talentos, poder pertenecer a lo que son orquestas musicales en los distintos centros urbanos del país. Está el proyecto Agua Fuente de Paz y hay proyectos como el TRANSURBANO, pero esto tiene sentido por otras dos cuestiones que son fundamentales y que están en riesgo en la actualidad y son: la gratuidad de los servicios de salud y educación que como ustedes han de saber que en las escuelas se cobraba entre trescientos a quinientos quetzales anuales para poder asistir a las escuelas. Cuando se declaró gratuidad en la educación, se elevó la matrícula en cuatrocientos mil niños y niñas en Guatemala, los más pobres no tienen para pagar las escuelas y entonces aquí se da otro falso debate, que es preferible sacar a los niños y que no tengan educación o que estén sobre pobladas las escuelas a pesar de que no se tienen suficientes ingresos para tener o darles esta oportunidad. Lo mismo pasaba en salud, pero ante la situación que nosotros estamos viviendo de recaudación fiscal, los escasos recursos que se tienen, creo que nosotros nos encontramos también ante ese riesgo.



Quisiera concluir con las críticas, bueno desde ahora voy a pelearme con la gente de gobierno por lo que voy a decir públicamente, pero en realidad uno de los aspectos claves, y voy a empezar por lo más delicado que fue lo que dijo Fernando Carrera y que comparto. Él decía que no solo es entrega de objetos o de cosas que hacemos a la gente, el problema de las transferencias no solo es entregar los trescientos quetzales; el problema es cómo se organiza y cómo la gente toma decisiones también en programas de esta naturaleza, sino hay participación ciudadana de ¿Qué tipo de democracia estamos señalando? En ese sentido, yo creo que el programa es muy nuevo pero no se justificaría si próximamente no hay un proceso de organización comunitaria, eso es fundamental porque donde no hay democracia, donde la gente eso que sería sociedad civil pueda organizarse, tematizar sus problemas; porque no solo es la entrega de esos trescientos quetzales lo fundamental.

El otro tema es el fortalecimiento institucional. Se requiere un marco legal mucho más fuerte y sostenibilidad en los procesos de hecho, Ministerios como Salud y Educación también son muy buenos con su aporte a Mi Familia Progresá, tienen que ser fortalecidos, también se hablaba de la construcción de un Ministerio de Desarrollo Social, que es clave para poder continuar con los programas que Cohesión Social tiene. El otro tema es la descentralización y la toma de decisiones, mientras que en Brasil se toman decisiones a nivel municipal, a nivel estatal y federal, nosotros tenemos que las decisiones en gran medida a pesar de la participación de los alcaldes y de todos los partidos políticos, muchas veces no se fortalecen con mecanismos de participación social o ciudadana y los alcaldes quieren favorecer solamente a aquellos que votaron por ellos y esto se ha ido corrigiendo pero se requiere de una dinámica de mayor descentralización. La política social debe ser igualmente descentralizada.

Por otra parte, tiene que haber en cierto sentido un acercamiento a nuevos actores y nuevos programas. Eso significa que el sector campesino que -creo- ha sido uno de los grandes abandonados en las políticas de los últimos gobiernos; el sector sindical que tiene que ser aglutinado y redefinido en algunas funciones en las cuales el sector sindical es clave; el sector mujer y todo lo que es ambiente.

Quiero finalizar diciendo un par de cosas, creo que en Guatemala lo que nos encontramos es ante un gran debate, un parte aguas y me alegra que haya polarización en este sentido; si es que efectivamente, nos vamos a poner a debatir ¿Si Guatemala es posible con tanta pobreza?, ¿Si Guatemala es viable sin política social? y ¿Si Guatemala es viable sin una profunda reforma tributaria? Es esto lo que al final de cuentas encontramos ante un umbral como el que decía o ¿Seguimos profundizando precisamente políticas sociales, ofreciendo equidad e igualdad de oportunidades? ¿Seguimos realmente una ruta donde una reforma fiscal se tiene que dar? o ¿Vamos a seguir viviendo como en guetos escondiéndonos en colonias con cámaras sin opciones para que este país salga adelante?

Muchas Gracias.

La nueva generación de políticas sociales en Guatemala: una evaluación inicial

Wilson Romero

Realmente definir la pobreza es sumamente difícil, hay diversos estudios, este cuadro hace un esfuerzo de sistematizar los distintos elementos que se consideran para ver la pobreza.

Por ejemplo: un estudio muy importante que hizo el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-Universidad Rafael Landívar (IDIES) para escuchar a los pobres en zonas rurales, se dieron las siguientes expresiones que para ellos conceptualizaban la pobreza: no tener dinero para comer, no tener lote ni vivienda propia, tener que pedir limosna o el dinero ya no alcanza para nada, toda la comida está re-cara, son algunas de las expresiones que manifestaron los pobres sobre como perciben y como conceptualizan la pobreza, más allá de todo el debate académico que, generalmente, mantenemos desde las universidades.



Pero hay algunos consensos y disensos en torno a la pobreza, digo esto

porque esto tiene que ver cuando veamos, que está resolviendo los temas de las transferencias condicionadas; para unos la importancia de la satisfacción de las necesidades básicas es un drama que va más allá del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas, múltiples causas y diversas manifestaciones, esto ya está plenamente reconocido y generalmente va acompañado de un enfoque descriptivo que se refleja en los métodos cuantitativos de la pobreza.

Y también, hay una crítica que me parece muy importante y es que fundamentalmente es un concepto normativo y que no relaciona las causas o fundamentos de lo que es la pobreza, básicamente podríamos considerar, es una de las que yo más utilizo y me parece más completa, es una definición que hace el PNUD: *“Es en la privación de la vida que la gente puede vivir que se manifiesta la pobreza. Puede implicar no sólo la falta de los artículos necesarios para el bienestar material, sino la denegación de la oportunidad de vivir una vida tolerable. La vida puede abreviarse prematuramente. Puede hacerse difícil, dolorosa o riesgosa. Puede estar privada de conocimientos y comunicación. Y se le puede robar la dignidad, la confianza y el respeto por sí mismo, así como el respeto de los demás.”*, me parece una de las definiciones más completas sobre lo que sería la pobreza.

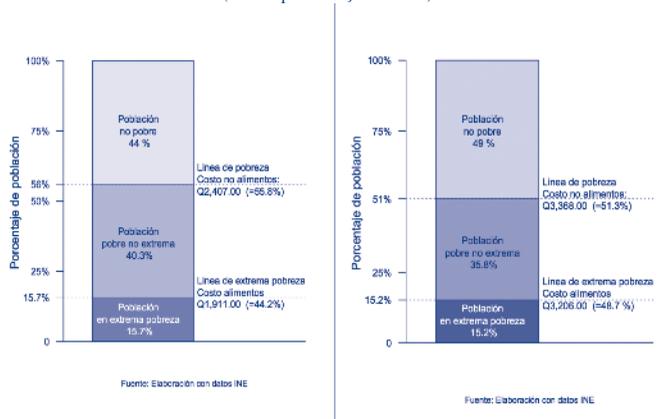
Cuando hablemos de pobreza, tenemos que caer a una parte cuantitativa, y fundamentalmente, vamos a partir de aquí para hablar de pobreza más en sentido de consumo, por eso yo a veces he hecho la crítica que más que la definición de pobreza, es la definición del consumo; pero es la información que está disponible, y también digamos que ha dado sus aportes, y que ha generado un debate sobre qué es la pobreza.

Estamos hablando sobre una línea de consumo que tienen los hogares y aquellos hogares que tienen un ingreso, por ejemplo, inferior a los tres mil doscientos seis, están en una situación de extrema pobreza y quienes están al doble que es aproximadamente seis mil doscientos están en una situación de pobreza, hay otras formas como las necesidades básicas insatisfechas que tratan de superar algunas limitaciones y toma en cuenta lo que es la calidad de vivienda: el asilamiento,



origen y abastecimiento del agua, acceso a servicios sanitarios, asistencia escolar y precariedad ocupacional, son como las dos grandes dominantes.

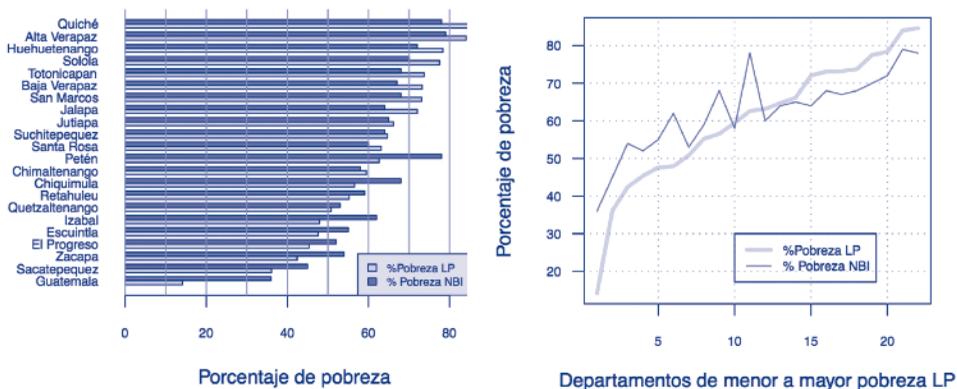
Gráfica 1
Medición de la pobreza
Línea de pobreza
(Como porcentaje del PIB)



Guatemala lo que emplea es la línea de pobreza, medida esta línea por el consumo que tienen los hogares o las personas. En uno de esos estudios que se mencionó que trabajamos hacemos una propuesta de metodología alternativa que toma en cuenta el conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales para poder hacer una medición de la pobreza y aquí vemos que más o menos hay una cierta coincidencia entre necesidades básicas insatisfechas y líneas de pobreza. Las gráficas hacen una referencia por departamento, del año 2000 a la fecha se están viniendo los cambios, y vemos que más o menos hay algunas diferencias pero siguen la misma tendencia. (ver gráfica 2)

Ahora entrando en materia, ¿Qué se ha hecho en Guatemala? ¿Qué se ha hecho en este país? Para enfrentar un problema tan grave, si nos remontamos a los años 70, para agarrar un horizonte, estamos hablando más o menos del período de Vinicio Cerezo para acá que es de los años 85, ¿verdad? pero empezamos desde los años 70, el tema central de las políticas eran los Planes Nacionales

Gráfica 2
 Recuento de pobreza por LP y porcentaje de pobreza por NBI
 por departamento año 2000

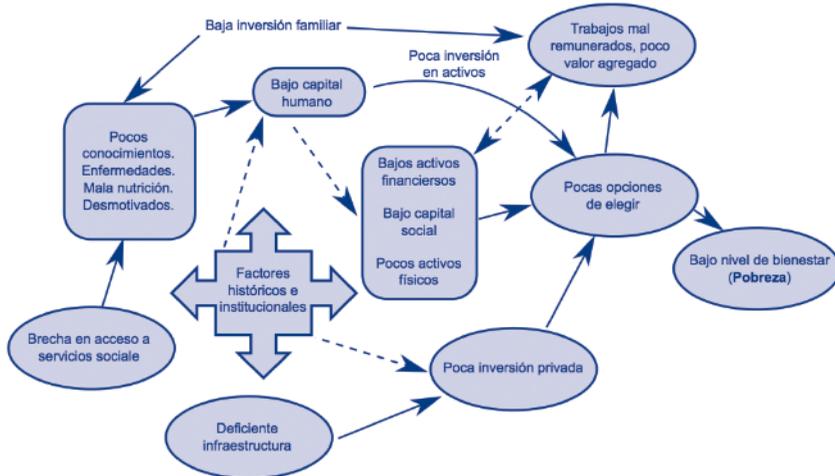


de Desarrollo, quienes estudiamos los planes de desarrollo en su momento, ¿Qué fue lo que leímos? la desigualdad y la pobreza como una manifestación del desarrollo y veamos que se llaman Planes Nacionales de Desarrollo porque al centro lo que está es el desarrollo de esos países, por lo tanto, la pobreza no es una categoría central es nada más una manifestación, un elemento que se emplea allí, uno puede ver las distintas políticas de los años 70 y 80; lo que hay es una preocupación por el crecimiento y el empleo, vemos allí que la política social es un derivado de la política económica, por lo tanto, el objetivo específico: la reducción de la pobreza era parte de la política social, y el crecimiento y el empleo forman parte de la estrategia de reducción de la pobreza, en algunos casos donde se hizo de manera explícita.

Aquí pongo el ejemplo de Guate Solidaria Rural, donde el tema central es el tema económico; aquí hay muchas variables, lo puse para que se vea que uno puede hacer muy complejo el análisis, pero uno puede caer a este esquema que es mucho más simple. (ver diagrama 1)

Esta es la propuesta del Banco Mundial, traigo a colación esta propuesta porque el Banco Mundial fue el que diseñó las propuestas de reducción de la pobreza en

Diagrama 1
La dinámica de la pobreza
(Guatemala solidaria rural)

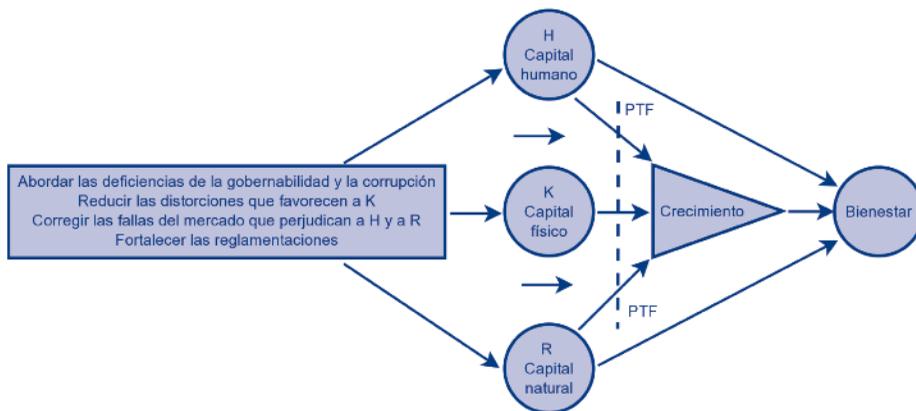


Centroamérica, fue el patrón que siguió Guatemala y no solo Centroamérica; sino que también otros países bajo la estrategia de los países altamente endeudados y sus dificultades para pagar la deuda en esos momentos.

Estamos hablando de una serie de elementos que tienen que ver con la formación de lo que se le llama: los capitales. Estamos hablando de capital humano, capital físico, capital natural, los que han estudiado economía podrán recordar la función de producción neoclásica donde hay distintos factores de producción. Uno de los factores es el capital humano, eso va a generar crecimiento económico; el crecimiento económico va a generar el bienestar esto es una copia textual de los documentos del Banco Mundial. (ver diagrama 2)

Aquí la principal crítica que le hacemos es la siguiente: es que se está dejando en manos del crecimiento la política social y concretamente la reducción de la pobreza, bajo qué condiciones podría generarse un crecimiento a favor de los pobres, el único caso que conozco documentado es el caso de Brasil. Veamos lo siguiente: si el ingreso de todas las personas, de todos los hogares, en un año

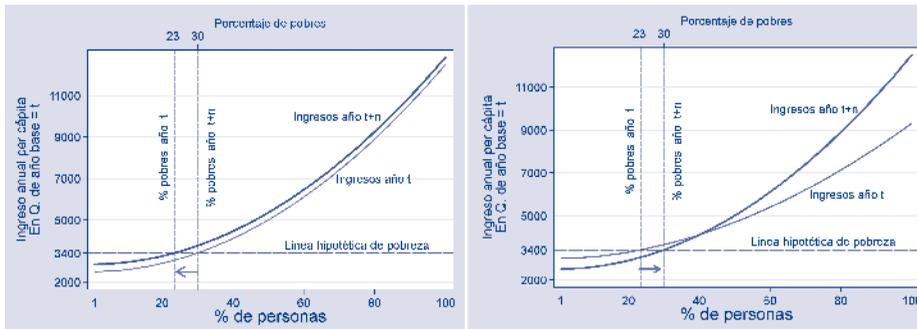
Diagrama 2
Las causas de la pobreza (BM)



creciera en la misma proporción que está creciendo la economía, es decir el PIB, probablemente, como lo dijo una vez un empresario, al crecer la marea, pues los barcos van a crecer y probablemente hasta unas barcasas van a crecer, por lo tanto, algunas familias pobres podrían verse beneficiadas; eso en el supuesto, que es un supuesto demasiado alejado de la realidad, que el ingreso va a crecer de manera proporcional a todos los hogares y en el mismo nivel del que lo hizo el PIB de ese año, pero lo que nosotros estamos examinando, es allí donde hemos estado viendo el caso del noroccidente y suroccidente del país, es que cuando la economía crece, los ingresos más altos de los hogares crecen más aceleradamente que un cierto sector de la población de bajos ingresos crece en la misma proporción pero puede darse el caso, es el caso del nororiente del país que los pobres reduzcan su crecimiento con el crecimiento económico, que podemos observar en las gráficas. (ver gráfica 3)

En la gráfica del lado izquierdo, estamos hablando de un crecimiento proporcional que diría que es el fundamento del planteamiento de estrategias de reducción de la pobreza; hay que apostarle al crecimiento porque el crecimiento va a reducir

Gráfica 3
Crecimiento y pobreza



la pobreza. La gráfica derecha es lo que realmente sucede en las economías con grandes distorsiones, el crecimiento que es la línea roja, la superior, creció más rápidamente que el crecimiento de los hogares de un período a otro período, por lo tanto, ustedes pueden ver; que puede darse el caso que en un con-crecimiento económico haya, incluso, incremento de la pobreza, ustedes saben que entre el año 2000 y 2006 el nororiente del país aumento su extrema pobreza en el 11%. Si ustedes miden el ingreso total de todos los hogares que podría ser como el ingreso territorial de ese sector hubo incremento del ingreso en esa misma región del país.

Si consideramos haciendo los supuestos que, hacemos los economistas, que el ingreso es igual al PIB, pues hubo crecimiento del PIB pero a la vez hubo un incremento de la extrema pobreza. Es la principal crítica que le hacemos a los planteamientos de esa época, años después; especialmente en el gobierno de Alfonso Portillo y me van a disculpar que mencione los nombres de los presidentes, pero aquí la política es cíclica y cada cuatro años hay cambio de política. En ese entonces con el auspicio del Banco Mundial se elaboró la estrategia de la reducción de la pobreza, cuando uno lee el documento allí se pierde la noción de la desigualdad o la desigualdad queda en un plano secundario y paulatinamente en el discurso se empieza a plantear como el desarrollo debe quedar en manos del mercado, lo que se pone al centro es el crecimiento y la productividad. Se

empieza a hablar mucho de la formación del capital humano, de la productividad, de la competitividad y una serie de conceptos que van asociados.

Aquí nosotros vemos que hay un elemento que hay que resaltar, hay una clara política específica de reducción de la pobreza especialmente focalizada en el área rural, a diferencia de los planes anteriores, aquí uno ya encuentra una política, una estrategia específica para la reducción de la pobreza. Tenemos observaciones, críticas, pero es muy importante señalar que se pone al centro un tema crucial en el país; el principal instrumento se sitúa en el crecimiento y las capacidades humanas vistas como capital social, entonces se empieza a utilizar toda esta terminología. Comparto el criterio de formación de capacidades humanas, más que formación de capital humano, algo muy importante que han carecido todas las estrategias incluyendo ésta que se está empleando ahora: intento de consulta a nivel municipal. Uno podrá criticar si es consulta o participación en lo que corresponde a la participación, obviamente estamos de acuerdo; pero tenemos que reconocer que por lo menos hubo ciento treinta y cuatro municipios donde se discutieron las estrategias municipales de reducción de la pobreza. Si uno indaga y ve que hay atrás pues puede encontrar una serie de anomalías o críticas, pero es muy importante resaltar la intención de esta consulta que se hizo en esa ocasión.

Ahora pasamos ya al tema de Cohesión Social, aquí uno empieza a ver algunos cambios, desafortunadamente aquí hay una debilidad de documentación de parte de Cohesión Social; aunque hay una amplia información, pero en la fundamentación teórica conceptual sí hay carencias, por lo tanto, tuvimos que recurrir a los discursos que se han dado al respecto y a lo poco que hay en la página social, pero uno puede percibir un cambio en el discurso; que tiene que ver con cambios en la estrategia que se está siguiendo, primero uno ve que se pone al centro la desigualdad y la exclusión social.

Aunque los programas de transferencias su principal objetivo está dedicado a la pobreza, el discurso tiene mucho que ver con la desigualdad y la exclusión social; la pobreza se empieza a manejar como parte de la exclusión, algo que se

retoma que estaba un poco desdibujado en los años 80 es la responsabilidad que tiene el Estado en la política social, especialmente en la política pública, al menos estoy hablando de los discursos que consultamos, se abandona el concepto de mercado y se asume la responsabilidad que tiene el Estado y se sitúa como instrumento central para la reducción de la pobreza las transferencias monetarias condicionadas, de las cuales ya se ha hablado.

La transferencia monetaria condicionada (TMC) significa un instrumento de política social focalizada a hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Cuando uno ve todos los programas que se han implementado en América Latina, desde México hasta Chile, todas tienen en mayor o menor grado la pobreza o extrema pobreza y algunos programas como en el Estado de Guatemala hacen énfasis en el caso de la extrema pobreza. Por otro lado, está la cantidad de dinero (en efectivo) que se entregan a los hogares, a cambio de lo cual se pide el cumplimiento de ciertas condicionalidades.

En política social este instrumento se utiliza para mitigar los efectos de la pobreza y hay mucho debate y nosotros pensamos dos elementos que hemos discutido mucho en el instituto:

1. Puede tener potencial redistributivo, siempre y cuando se cumpla una serie de condiciones, pero vemos que tiene ese potencial.
2. Potencial para reducir la extrema pobreza, más adelante se darán algunos ejemplos en los que nos preguntaremos ¿Por qué esa política sí puede apuntarle a la reducción de la extrema pobreza?

Del año 2000 al año 2006, con la política de estrategia de reducción de la pobreza general se redujo solo cinco puntos porcentuales y según el Banco Mundial el 50%, de esos puntos porcentuales, corresponde a las remesas y la extrema pobreza no se movió, pasó del 15.7 al 15.2 que estadísticamente es lo mismo, estamos hablando bajo la estrategia de una reducción de la pobreza implementada en

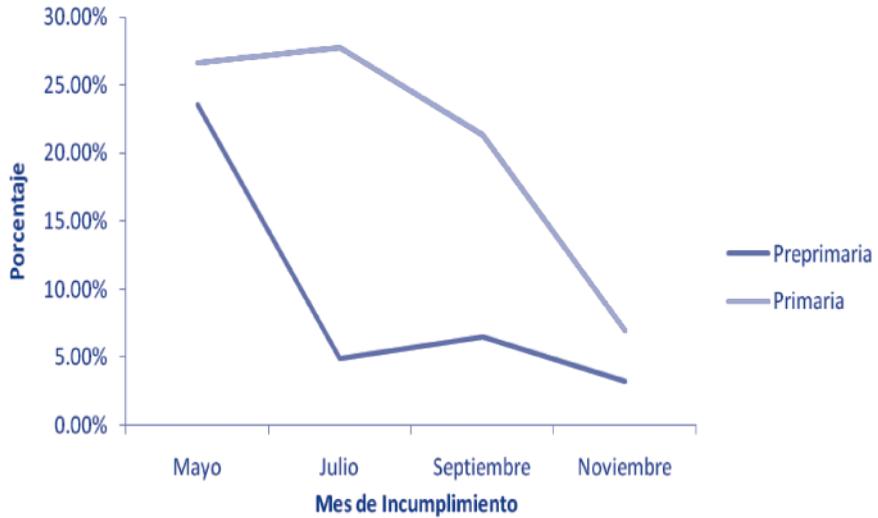
esa época y la pobreza general nosotros creemos todavía, que no hay suficiente evidencia, si realmente va a reducir la pobreza general, pero si creemos que puede beneficiar la extrema pobreza.

Algunas experiencias en Guatemala, este es un primer estudio que hicimos con IDIES en la Municipalidad de Guatemala que se conoce poco, tuvo la gran ventaja que fue una cosa muy focalizada, pequeña y que se le permitió al IDIES diseñar toda la estrategia, tuvimos la suerte también que el financiamiento fue de la cooperación italiana, prácticamente la cooperación puso sus condiciones y una de las condiciones fue que nosotros administráramos prácticamente todo el proyecto desde el punto de vista operativo y desde el punto de vista de la implementación técnica, que fue para nosotros como un laboratorio, desafortunadamente como depende de la cooperación y como sucede con muchas políticas con financiamiento externo solo fue posible implementarla ocho meses y aquí les traigo algunos resultados que pueden ser cuestionados estadísticamente, pero algo nos dicen.

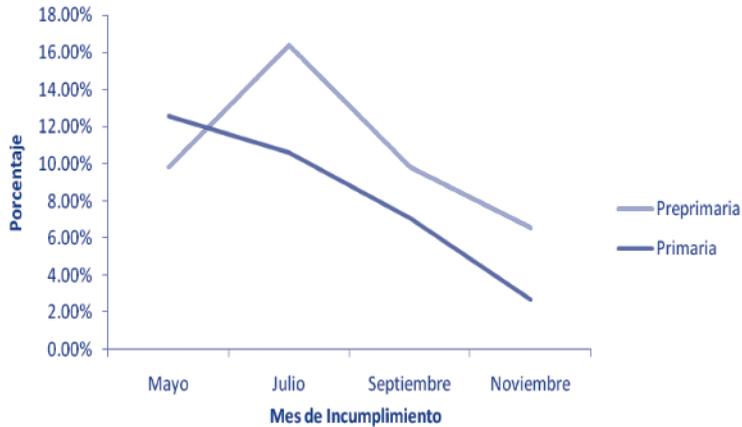
Por ejemplo, el rendimiento escolar medido nada más por las materias aprobadas, pues se redujo lo que es la pérdida, aquí probablemente, el nombre debió haber sido al revés, es decir vemos que en la preprimaria se reduce quienes están perdiendo y también en la primaria se reduce más o menos mes con mes, ¿Que nos está diciendo esto? que la transferencia monetaria condicionada que se estaba dando estaba logrando beneficios de que por lo menos los niños y las niñas aprobaran más sus cursos. (ver gráfica 4)

Otro elemento que vemos importante es como se redujo la inasistencia de los padres de familia a la escuela, eso generó una relación entre la escuela y los padres de familia porque eso aumentó su beneficio. Eso a nosotros nos llamó la atención, con pequeños datos estamos hablando de un año nada más, de pocos meses, desde mayo a noviembre, pero fue algo que fue muy controlado desde el instituto que permitió un buen laboratorio, incluso mucha transparencia, dábamos un botón y nosotros éramos los que le autorizábamos al banco para que se le pagara a las familias. (ver gráfica 5)

Gráfica 4
Municipalidad de Guatemala (2008)
Rendimiento escolar



Gráfica 5
Inasistencia de los padres a recoger notas



Este, es un estudio que está en proceso, que estamos tabulando la información, pero precisamente, un poco por la noticia que salió hoy por la mañana en los medios de comunicación las incluí, todavía necesitamos revisar algunos datos, pero hicimos un agregado de consumo, esto sí es una muestra que hicimos para 500 hogares, salieron efectivas como 450 boletas útiles y más o menos la mitad son hogares beneficiarios y la otra mitad son hogares no beneficiarios, estamos haciendo un estudio comparativo para ver cuáles son las diferencias y que impacto pueden tener en este caso dos temas que nos están interesando:

1. ¿Hay o no empoderamiento de las madres al recibir la transferencia?
2. ¿Cómo realmente se está utilizando la transferencia y cómo se están impactando las estructuras de consumo en los hogares beneficiarios?

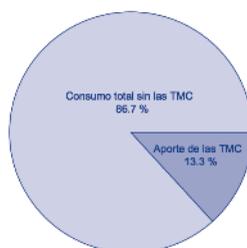
Aquí rápidamente, vemos un agregado que incluye la alimentación, la salud, vemos que el consumo total del 100% de consumo de los hogares a nivel nacional, el 13% de estos hogares beneficiarios los están aportando las transferencias. Quiero aclarar que en los hogares pobres generalmente, el consumo es mayor que los ingresos y no lo hicimos por el ingreso porque es muy difícil medirlo; pero aquí estamos incluyendo también autoconsumo de los hogares, por lo tanto, es más alto que sus ingresos monetarios y que su gasto monetario. Estamos incluyendo también el alquiler imputado de aquellos hogares que tienen casa propia, en base a una fórmula por la cual estimamos cuál podría ser el pago; estamos incluyendo también un porcentaje por depreciación de todos los bienes que tienen los hogares, por lo tanto, el consumo parece bastante alto, pero para nosotros era muy importante hacerlo así porque queríamos medir de alguna manera " El Bienestar" vía el consumo de los hogares, pero si hacemos el análisis por quintil, el quintil de menor consumo; las transferencias le aportan el 26% de lo que consumen en ese hogar; es decir que si esa familia deja de recibir la transferencia tendría que reducir en ese 25% su consumo y como nos interesa mucho el empoderamiento, aquí la hipótesis que estamos planteando es: que en la medida en que una madre recibe periódicamente un ingreso y además,



este ingreso pesa bastante en el hogar, las posibilidades de la toma de decisión del poder hacer, del poder disponer dentro del hogar, que son elementos que tipifican un empoderamiento va a ser mucho mayor.

En un hogar mediano por ejemplo, quien está entre el 40 y 60% del consumo, la transferencia pesa el 15% y en el más alto la transferencia está pesando aproximadamente el 8%. Eso para hacer un análisis mucho más fino. Aquí tenemos los distintos agregados que utilizamos y algo que nos parece muy importante porque una de las interrogantes que nos hemos planteado es la siguiente: En los hogares pobres un aumento en el ingreso puede o no variar la composición del consumo que los hogares tienen; el agregado no llega al nivel de los que hace

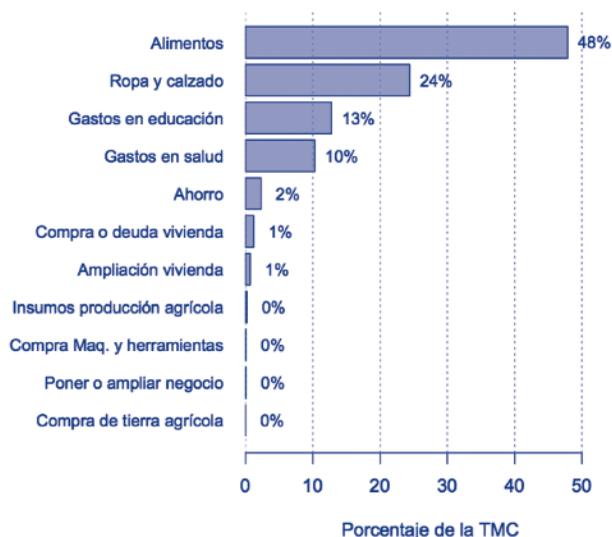
Gráfica 6 Tabla 1
Gobierno central: aporte de las TMC
total y por quintil de consumo por mes



QUINTIL	Consumo promedio beneficiarios	Consumo promedio beneficiarios	% de la TCM sobre el consumo
I	1014,96	267,86	26,39
II	1376,17	254,40	18,49
III	1705,27	250,54	14,69
IV	2143,94	237,55	11,08
V	3314,22	251,12	7,58

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI-, pero sí con suficiente detalle para medir distintos niveles de consumo, o sea no se pregunta alimento, sino que alimento es una batería de preguntas que finalmente la sumamos para que nos de ese porcentaje. El 48% se está destinando al consumo de alimentos; ropa y calzado, el 24%; gastos en educación, 13% y gasto social en salud 10%. Quienes discutimos o trabajamos mucho con bases estadísticas, con base de datos, pues ponemos muchas interrogantes y somos muy rigurosos pero digamos sea 85,90 o 95%, lo que esa recopilación de campo nos está diciendo es que los hogares están destinando un fuerte gasto a la formación de capacidades humanas. Entonces aquí nuestra hipótesis pareciera, en términos todavía de investigación; que ese ingreso puede estar modificando el patrón de consumo de los mismos hogares beneficiarios y esto tiene que ver por la misma condicionalidad, que está dedicada al tema de la salud y la educación, ese sería un factor que pudiera estar influyendo.

Gráfica 7
Porcentaje de la TCM según consumo



Algunas conclusiones pueden ser: si uno ve en términos generales y los resultados hasta 2006 donde tienen información dura, pareciera que las estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala no han tenido el éxito esperado. Menciono por ejemplo, el caso de Honduras, bajo el plan de la estrategia de reducción de la pobreza, en el que Honduras tenía un 65% de pobreza y solo la redujo a 60%; poco parecido al de Guatemala, también con fuertes migraciones y remesas del exterior. Aquí uno puede poner en duda que la política poco influyó. Ya mencioné los resultados de Guatemala que reflejan que ha tenido poco éxito. En esencia han sido estrategias que se han tenido hasta ahora, salvo que cambie el planteamiento de las transferencias condicionadas ha sido lo que se conoce como el “derrame”; es decir, la medida en la que se crece puede derramar a los pobres. Una vez me decían lo importante es que si los ricos se bañan que algo salpiquen, un poco era esa la idea de la estrategia y nos estamos planteando si hay o no va a haber cambio en el paradigma de las transferencias monetarias condicionadas. Vemos que va a depender de si hay o no continuidad en los siguientes periodos de la película pública, pareciera que sí.

Para la estrategia de reducción de la pobreza hay que considerar que la distribución de la riqueza y la desigualdad son el centro de la pobreza en Guatemala. Que la pobreza es un fenómeno distinto al del crecimiento económico. Son dos fenómenos diferentes que las políticas no han abordado las causas centrales, no hay coherencia entre la política económica y la política social; y hay ausencia en las políticas, incluyendo la actual de una consulta o participación de una ciudadanía.

Rápidamente siendo coherente con algo que escuché en las primeras intervenciones, es necesaria una política fiscal, si queremos realmente profundizar, articular la política pública con la política económica y la social para lo cual es indispensable la participación ciudadana; es necesario definir una política salarial y una estrategia dirigida hacia los territorios más pobres lo cual implicaría una mezcla de política pública. Gracias.



PANEL II

Pueblos Indígenas, Democracia
y Justicia Social

Estado y pueblos indígenas. Antecedentes de una relación conflictiva.

Gregorio Chay

Hablar del Estado de Guatemala, específicamente del aparato estatal, es hablar, efectivamente, de las raíces de una relación conflictiva vigente desde 1,524 a la fecha, en la cual una clase y cultura dominantes de origen europeo, se ha desarrollado a costa de la fuerza de trabajo, los bienes y la destrucción de los pueblos indígenas y sus culturas.

Desde cualquier ángulo que analicemos esta situación y cualquier acontecimiento constitutivo del actual Estado guatemalteco, el resultado es el mismo: Nunca hemos estado, los pueblos indígenas, presentes y menos hemos prevalecido con nuestros intereses como parte componente de este Estado. Voy a hacer una revisión rápida de algunos de estos acontecimientos:

La invasión o llamada conquista:

Fueron los pueblos indígenas el enemigo a vencer y derrotar por parte de los españoles para la implantación de la colonia española, y su consumación implicó la crueldad de la espada y los cañones, el arrebato de sus tierras y territorios, y el inicio de su sometimiento forzoso a leyes, gobiernos y cultura totalmente ajenos.

La Colonia

Sus leyes y sistemas de gobierno no tuvieron otro sentido sino la explotación de los indígenas, sus tierras y bienes para generar riquezas a la corona española y sus pobladores y descendientes en estas tierras, con toda la crueldad y salvajismo que, seguramente, sólo en parte registran las crónicas de la época.

Baste decir que fue hasta medio siglo después de la invasión de América, que un Papa reconoció que los indios “sí tenían alma”, que eran “verdaderos hombres y que no solo son capaces de entender la fe católica, sino que, de acuerdo con nuestras informaciones, se hallan deseosos de recibirla”, como lo dijo entonces. Esto, por supuesto, para justificar su misión evangelizadora, mientras sus palabras eran respetadas, se justificó el exterminio a los pueblos indígenas y su uso como cualquier animal de carga.

La independencia

Fue la independencia de los criollos, quienes con ese acto se adueñaron de los bienes y privilegios españoles y dieron continuidad a la colonia sobre los pueblos indígenas como un simple cambio de patrón, y fundaron el Estado Republicano que con muy pocas modificaciones sigue imperando en la actualidad. Las luchas independentistas de México, el Caribe y Sudamérica, en su sentido patriótico, distan mucho de lo ocurrido en Guatemala. “...Y lograron sin choque sangriento...” dice el Himno Nacional. Y el acta de la independencia dice en su parte considerativa, *“Siendo públicos é indudables los deseos de independa del gobierno Español que por escrito y de palabra ha manifestado el pueblo de esta Capital: recibidos por el ultimo Correo diversos oficios de los Ayuntamientos. Constitucionales de Ciudad Real, Comitán y Tuxta, en que comunican haber proclamado y jurado dicha independencia, y excitan a que se haga lo mismo en esta Ciudad: siendo positivo que han circulado iguales oficios a otros Ayuntamientos”*, también en su artículo primero expresa: *“Que siendo la independencia del gobierno Español, la voluntad general del pueblo de Guatemala, y sin perjuicio de lo que determine sobre ella el Congreso que debe formarse, el Señor jefe Político la mande publicar para prevenir las consecuencias que serian temibles en el caso de que la proclamase de hecho el mismo pueblo...”* De ahí la mentalidad de espolio, oportunismo, trabajo fácil, apropiación de lo ajeno, muy propia y característica predominante hasta la fecha de las clases dominantes oligárquicas de Guatemala.



Reforma liberal

Los mestizos ricos emergentes de aquella época, emprendieron la Reforma Liberal a favor de sus intereses y en desmedro de las condiciones y derechos de las comunidades indígenas. La principal medida fue privarlas de las pocas tierras que poseían para su uso en calidad de “tierras ejidales” y con el despojo de éstas, a convertirse en mano de obra barata para los recién constituidos latifundios dedicados al cultivo de la caña de azúcar, el algodón, el banano, plátano y especialmente el café. Estos cultivos obligaron a la movilización indígena de sus comunidades de origen a las zonas productivas del altiplano a la costa sur, provocando un éxodo anual supeditado a los correspondientes ciclos de producción agrícola.

El colonialismo generado alrededor del cultivo del café se mantiene aún en el pleno siglo XXI, como es el caso de la Finca San Francisco en Cotzal, donde cientos de familias son colonos cuidados por un ejército propio de los finqueros.

La revolución democrático burguesa

Aunque la revolución de 1944 no corrigió el carácter racista del Estado de Guatemala, sus reformas en materia social abrieron la posibilidad de mejoras económicas y de ciudadanía como derecho individual a la población indígena. Esta esperanza culminó con la intervención estadounidense en nuestro país en 1954 y la implantación de un Estado represivo a las expresiones democráticas, que empezaban a contener reivindicaciones indígenas.

La guerra revolucionaria y los Acuerdos De Paz

Fue la memoria histórica indígena la que posibilitó un involucramiento masivo de su población en una guerra revolucionaria que prometió liberación y un futuro mejor, con los efectos ya ampliamente conocidos, en cuanto a arrasamiento de aldeas, destrucción y genocidio, que desnudaron el carácter racista y represivo del aparato estatal contra los pueblos indígenas a quienes

declaró enemigo interno al considerarlos aliados de la guerrilla.

Durante la represión contrainsurgente del Estado guatemalteco, el odio de clase y de raza de las clases dominantes del país expresadas en su acción represiva durante la guerra, es el mismo que se origina con la llamada conquista y la colonia, y el que en esencia se mantiene en la actualidad, cuando las empresas multinacionales están invadiendo territorios indígenas para apropiarse de sus recursos naturales sin que el Estado informe, consulte, ni tome en cuenta a los pueblos indígenas que por cientos de años han cuidado la madre naturaleza en sus respectivos territorios.

¿Cómo podemos explicarnos la masiva y espontánea participación indígena en una guerra revolucionaria, que en última instancia determinó su curso y resultados? Considero fundamental buscar respuestas en la relación histórica Estado-Pueblos indígenas desde la invasión española, que ha permanecido en la memoria colectiva de los mismos afectados. Considero que esa relación no ha cambiado y es, en esencia, la misma que fundamentará el tránsito político de los próximos años.

Aún con todos los costos humanos y materiales que implicó para los pueblos indígenas su participación en la guerra, de cientos de comunidades enteras del lado del movimiento revolucionario, es este involucramiento el que determinó el inicio de su reconocimiento o tolerancia como sujeto social en el país por parte del Estado racista y excluyente. Es así, porque su protagonismo en la guerra amenazó al Estado mismo, que demostró no estar dispuesto a los cambios revolucionarios que, esta vez, ya contenían sustanciales reivindicaciones indígenas impulsadas desde las montañas y comunidades. Después de cinco siglos de sistemática destrucción, este hecho marca el inicio de su recuperación histórica como pueblo, actor, sujeto, protagonista en la construcción del futuro de Guatemala voy a abordar otras evidencias de esto que estoy afirmando:



Resistencia estatal a los cambios de la paz.

Como en la guerra, el aparato de seguridad del Estado resistió y evitó un cambio revolucionario violento, en el período de la paz, el aparato político del Estado resistió y evitó un cambio pacífico a favor de una democracia con justicia social proyectada por los Acuerdos de paz.

La clase política gobernante, de la firma de la paz a la fecha, logró hacer prevalecer sus intereses con la cobertura de la agenda de la paz y hacer fracasar las reformas fundamentales al Estado proyectadas a modificar su curso hacia un Estado más incluyente de los pueblos indígenas, pluricultural y multiétnico. Fue una oportunidad histórica perdida, ni siquiera llegó al intento por parte de las fuerzas económicas y políticas determinantes, quienes se aferran a mantener el carácter colonial de este Estado y, encima, se empeñan en hacer que los indígenas lo asumamos como propio.

A lo más que se ha avanzado en 500 años, en relación al reconocimiento de los Pueblos Indígenas, lo encontramos en el Artículo 66 de la Constitución Política de la República que establece: "Protección a grupos étnicos" donde reconoce que "Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos" y, el Artículo 70 que previó la elaboración de una Ley específica: "Una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección".

Lo que se logró avanzar en la mesa de negociaciones, después de 36 años de guerra revolucionaria, con las fuerzas económicas, gubernamentales y el ejército en el contenido de los Acuerdos de Paz en relación al reconocimiento y respeto de la identidad y derechos de los pueblos indígenas, tropezó con la consulta popular del 16 de mayo de 1999, dado el Estado colonial y la mentalidad conservadora y racista de las clases dominantes y sus representantes en el Estado en ese

momento, que hicieron fracasar una oportunidad de abrir una ruta más llana y pacífica de resolución de la relación histórica de conflicto entre Estado y Pueblos Indígenas.

Después de una ascendente presencia indígena en el Congreso de la República en el periodo 2000 – 2004 con 18 Diputados de un total de 113, en la actualidad tenemos 20 diputados de un total de 158; nunca ha habido un presidente ni vicepresidente indígenas ni presencia en el organismo judicial. A duras penas se han nombrado algunos indígenas en el Ministerio de Cultura y Deportes con los 3 últimos gobiernos, incluido el actual. Es importante resaltar que en el último período, se ha avanzado de 46 Alcaldes indígenas en 1992, a 106 en 1995 y a 113 en el año 2007.

Sistema político

En cuanto a instrumentos de participación política, los **partidos políticos actuales**, lamentablemente son básicamente **una extensión del sistema excluyente**. Baste con decir que, en la reciente elección del año 2007 sólo un partido político, Encuentro por Guatemala, postuló una candidatura indígena para la presidencia de la república y llevó al Congreso de la república a una hermana indígena, postulada en el segundo lugar del listado nacional; ningún partido político postuló a un o una indígena encabezando el listado nacional; y, de los tres primeros partidos políticos en votación, el puesto más cercano para un indígena en sus listados nacionales se ubicó en el décimo lugar, sin ninguna posibilidad de ganar. Podrá decirse en respuesta, que son las reglas de la democracia, y efectivamente, así es, pero del juego democrático contenido en las leyes y ejecutado y vigilado por estructuras en los cuales nunca hemos sido parte real en su diseño y composición. Asistimos pues, a un juego democrático después de siglos de obstrucción de nuestro desarrollo, y por lo tanto, en una abismal desventaja histórica en todos los ámbitos.



La jura de la bandera

Me pregunto ¿Si en el texto “Libertad 15 de septiembre de 1821”, el fusil y la espada, contenidos en la Bandera Nacional, y expresivos de la constitución del actual Estado, ¿se ven reflejados los pueblos indígenas? y ¿si en el recital escolar de la jura de la bandera, ante tales símbolos de *“Bandera nuestra, a ti juramos devoción perdurable, lealtad perenne, honor, sacrificio y esperanza...”* es asimilado por la población indígena, encontrará identificación la población indígena? Considero que la respuesta debe ser de reflexión colectiva y que debe llevarnos a entender nuestra realidad histórica.

Algunas conclusiones propias

Por lo expuesto anteriormente, no es difícil concluir que en la constitución, desarrollo y conformación actual del Estado guatemalteco, los pueblos indígenas somos ajenos, aún siendo la mayoría de sus habitantes. La mentalidad conservadora, racista y discriminadora hacia los pueblos indígenas, tanto por parte de la sociedad guatemalteca como del Estado, siguen sin mayores modificaciones.

Las luchas indígenas previas a la independencia de los criollos en 1821, la lucha democrática de 1944, la lucha armada revolucionaria y los compromisos de Estado contenidos en los Acuerdos de Paz, lamentablemente no han modificado la esencia racista y excluyente del Estado guatemalteco, ni corregido la desventaja económica y política, en tanto que las clases dominantes se han resistido a los mismos, y no ha habido la fuerza social y política capaz de enarbolar los cambios que necesita el país.

La proyección de democracia que abrieron los Acuerdos de Paz ha quedado a mucha distancia de la realidad que vivimos. La agenda de la paz y de la democracia con justicia social fue relegada por la agenda de la venta de los bienes del Estado y de los recursos naturales en territorios indígenas a las empresas multinacionales

en los proyectos de hidroeléctricas, de explotación minera y petrolera. La proyección de una Nación Pluricultural de los Acuerdos de Paz constituyó una oportunidad histórica perdida, ni siquiera llegó al intento por parte de las fuerzas económicas y políticas determinantes, quienes se aferran a mantener el carácter colonial de este Estado y, encima, se empeñan en hacer que los indígenas lo asumamos como propio.

¿De qué democracia con inclusión de los pueblos indígenas vamos a hablar en Guatemala, en el contexto del avance de importantes experiencias de democracia en Brasil, Venezuela, Bolivia? Es una pregunta que debemos contestar, indígenas, no indígenas, pues nos toca trazar nuestros propios caminos.

Finalmente, agradezco la invitación a participar en este debate que se abre alrededor de la construcción de la paz, la democracia y el Estado plural en Guatemala.

Participación política de los pueblos indígenas en Guatemala

Otilia Lux

Celebro este espacio y felicito a los organizadores de la “II Conferencia Internacional: Democracia y justicia social. Una lectura latinoamericana”, por la participación que se da a los pueblos indígenas. La temática nos permite reflexionar hasta qué punto está nuestra participación y desde qué óptica la queremos ver.

Hoy los noticieros nos dijeron: *“¡Golpe de Estado en Ecuador; un golpe a la democracia!”*. Siempre los cuartelazos, fortalecidos por lo ocurrido en Honduras y pareciera que se quiere replicar a lo largo de América Latina. Esto muestra que se están fortaleciendo esas fuerzas oscuras y, sobre todo, aquellas fuerzas que atentan siempre el poder de América Latina.

Es un golpe a la democracia, pero también es un golpe, obviamente, a la libertad. Estamos en el Lajuj kej, que significa la libertad de los bosques; esos bosques encantados que claman ayuda, esos bosques que tienen dueño y ese dueño está enojado ahora y está enojado con todos nosotros. Es el día del venado, es un día muy fuerte, pero el venado ésta en extinción y si el venado está en extinción, obviamente, la libertad pareciera estar también en esa cuestión. Sin embargo, todos aquellos hombres y mujeres de buena voluntad, tenemos que defender la democracia, pero también tenemos que defender nuestra libertad. Y para los pueblos indígenas, ¿qué tipo de libertad?

Creo que en estos nuevos tiempos, los nuevos desafíos derivados de la globalización, sitúan a la democracia en una posición muy compleja en la que se requiere de una transformación profunda en el ámbito social y político, especialmente para dar respuestas a las nuevas realidades. El surgimiento de nuevas demandas sociales

fundamentales en la diversidad de las identidades, implica que la democracia debe sustentarse en nuevos paradigmas. Por ello, el debate contemporáneo en las ciencias políticas y sociales dirige sus principales críticas de incapacidad a la democracia por no saber dar respuesta a las necesidades de los jóvenes, por un lado, de no saber dar respuesta a las necesidades de las mujeres, por otro lado, ni tampoco da respuesta a las necesidades de los pueblos indígenas.

Pero también se cuestiona la incapacidad de los Estados por no saber superar las desigualdades, por no saber superar las discriminaciones y ni mucho menos superar el racismo. En ese sentido, la sub-representación de los jóvenes y las mujeres en el poder es muy limitada y la sub-representación de los pueblos indígenas, mucho más limitada.

Considero que estamos hablando del poder limitado en espacios de poder. Y esto pone en cuestión la legitimidad de las actuales democracias. Entonces nos preguntamos los pueblos indígenas ¿Es legítima la democracia en Guatemala, sí o no?, ¿Estamos sub-representados? Sólo veamos el gabinete de gobierno: un maya de ministro. Y si vemos los cuadros medios, vamos a encontrar uno, dos o tres. Si vemos la junta directiva del Congreso de la República, en la cual yo estoy ejerciendo ahora mi ejercicio de poder, los nueve integrantes son varones. Es el verdadero y real reflejo del patriarcado guatemalteco. Y si vemos el número de diputados y diputadas de 158 diputados, 20 somos mujeres y de las 20 mujeres, cuatro somos mayas; y de los 158, 20 somos mayas y de los 20 mayas, 16 son varones y cuatro somos mujeres.

Por eso hablo de la sub-representación, y por eso digo, que la democracia en Guatemala está cuestionada. Porque mi tema es participación política de los pueblos indígenas en Guatemala, sus principales logros y principales desafíos. Primero, debo empezar a cuestionar al Estado guatemalteco, un Estado homogéneo que así nos han querido, prácticamente, orientar políticas de homogeneidad; un Estado monocultural, un Estado corporativo y, por supuesto, un Estado mafioso. Entonces, creo que en este sentido, para poder hablar de



democracia social en el pleno sentido de la palabra, no sólo han de cumplirse los criterios de voto individualizado, sino también hay que hablar de diversidad de partidos, de períodos electorales, también debe hablarse de una representación plena de los pueblos indígenas.

En Guatemala, los indígenas, somos mayorías como podemos hablar de Ecuador, Bolivia, México que hay más de 13 millones de indígenas, como también podemos decirlo en el Perú si le damos una mirada a lo largo de América Latina. De esta manera, consideramos que en la democracia, sin lugar a dudas, debe también estar la representación de las mujeres. Yo como mujer maya y como mujer guatemalteca, siempre cuestiono esta situación del Estado guatemalteco de que cuesta que las mujeres también lleguemos al poder; sí nos cuesta a las mujeres llegar al poder, las mujeres indígenas, prácticamente es una gran odisea para llegar al parlamento o para llegar a otro puesto de poder.

Opino que en este sentido estamos nosotras las mujeres y los pueblos indígenas luchando porque realmente la democracia se dé en estas situaciones de poder, me refiero a las cuestiones de ocupar los espacios de decisión. Pero también, surgen estas preguntas clásicas ¿Cómo puede lograrse justicia social en una época de globalización? Estamos en una plena crisis financiera, entonces allí, tenemos que plantearnos este cuestionamiento y, por otro lado, cómo podemos resolver nosotros las tensiones entre el interés particular y la solidaridad en nuestros pueblos y en las sociedades de hoy.

Los pueblos indígenas haciendo uso de su normativa y haciendo también el uso y la práctica de la normativa maya, hacen sus consultas en sus comunidades. Al Congreso de la República han llegado 48 consultas de comunidades de pueblos indígenas y todos han ido a parar al canasto de la basura. Hoy llegaron representantes de la comunidad de Lanquín a presentarnos, más de 14 mil firmas en donde no quieren que su río se desvíe, porque el finquero así lo pidió y porque el Ministerio de Energías y Minas así lo concedió. Es realmente un verdadero y real atropello a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Cuando nosotros estamos diciendo entonces, ¿Cuál es el papel del Estado en la implementación de estos principios de democracia social? Cuando realmente entendemos que la democracia debe ser válida para todos y todas y la democracia debe ser socialmente equilibrada, socialmente armonizada.

La participación de las mujeres y del pueblo maya en la política sigue siendo realmente limitada aún cuando su representación en el parlamento aumentó un poquito, comparado con las décadas pasadas. En este sentido, podemos decir que las prácticas democráticas son verdadera y realmente elitistas, patriarcales y son racistas porque limitan o bloquean el ejercicio del poder al que tienen derecho los indígenas, y las mujeres, así como el derecho de ejercer la ciudadanía plena, entendiéndose el ejercicio de elegir y ser electos, de gobernar y ser gobernados en el plano de igualdad de oportunidades, y en el marco del respeto como personas que se nos debe respetar.

Con base en la experiencia parlamentaria confirmo que la legislación responde más a los privilegios de clase, más a los intereses particulares, más que a los intereses nacionales, que a los intereses colectivos; porque me doy cuenta de los diversos procesos y estrategias de dilación cuando entra una iniciativa de ley con carácter social. Por ejemplo la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral, la agenda legislativa de los pueblos indígenas, la consulta de los pueblos indígenas, lugares sagrados, programa nacional de resarcimiento, iniciativa de Ley de radios comunitarias; sólo para ponerles cuatro ó cinco iniciativas de leyes de ejemplo y que nos bloquean. Y ¿Quiénes nos bloquean? Nos bloquean realmente diputados financiados por la oligarquía que tenemos aquí en Guatemala, eso es de lo que no nos damos cuenta los guatemaltecos y guatemaltecas que seguimos poniéndole el voto favorable en las elecciones a ese tipo de partidos de ultraderecha que se sigue manteniendo y reproduciendo en el poder y bloquean realmente esos procesos democráticos.

Creo que de esta manera hasta la fecha, la democracia representativa es una deuda del sistema político guatemalteco y del propio Estado. El pueblo maya

aún no conoce la democracia real y verdadera, ni mucho menos la justicia social. La muestra, la tenemos con los indicadores de analfabetismo, los indicadores de hambre, el desempleo, la mortalidad materno-infantil, la pobreza, las desigualdades históricas siguen realmente vigentes.

Los pueblos indígenas hemos vivido el férreo dominio de las dictaduras, tiranías y gobiernos déspotas. La justicia social es consecuencia lógica de la democracia. Para no ir tan lejos, en Latinoamérica a los pueblos indígenas se les ha tratado con la mayor injusticia de toda su historia. En Guatemala el asunto es aún más complicado y complejo, pues a los pueblos mayas, no sólo se les ha tratado con la máxima injusticia social, sino que se llegó al colmo de la perfidia nacional al querer realmente exterminarnos y aniquilarnos militarmente hablando.

No puede haber justicia social, cuando en el interior del país los mayas sucumben ante el hambre y la negación de sus propios derechos y el atropello de sus derechos colectivos con ese tipo de licencia de extracción de mineras, de petróleo; no les importa pasar sobre las leyes, porque la ley está clara, la ley le dice al Estado guatemalteco que después de 25 años ya no se puede prorrogar ningún tipo de licencia si ha pasado alguna compañía en Guatemala como el caso de PERENCO.

De esta manera yo puedo decir que no existe la justicia social cuando en las Cortes se sientan Magistrados que despojan las tierras de los pueblos de origen mayas, la justicia social es una quimera, es una utopía, pues se vale soñar, es cierto; sueño realmente con una nueva tierra, sueño con la libre determinación de los pueblos indígenas y con un nuevo cielo para hermanas y hermanos, especialmente para aquellos hermanos y hermanas guatemaltecas aliadas a esta causa, no necesariamente indígenas, me refiero a los ladinos, a los garífunas, a los xinkas. Estoy hablando desde la perspectiva maya.

Guatemala vivió su primavera democrática después de la Revolución de Octubre (1944). Guatemala, efímeramente vivió los Acuerdos de Paz, fue el brote de la democracia incipiente, se perdieron ambas oportunidades maravillosas,

la democracia está en peligro y las amenazas son visibles: el narcotráfico, la corrupción, la impunidad y su síntoma visible: la violencia desbordada. Por eso tenemos que estrechar filas para vencer a los enemigos de la democracia a esos que en nombre de la libertad niegan rotundamente la libertad de los pueblos indígenas y espacialmente a los mayas de hoy.

Si verdaderamente desamamos que los pueblos indígenas participen políticamente para engrandecer a esa Guatemala que se niega a morir, hay que ceder los espacios y eso se lo pedimos nosotros a los partidos políticos, especialmente nosotras las mujeres y principalmente las mujeres mayas, estamos haciendo una propuesta de Reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos; fundamentalmente el artículo 212, en donde estamos pidiendo la alternabilidad, también que debemos participar hombres y mujeres, y que debemos de participar mayas y ladinos en las mismas oportunidades porque esa es la democracia social que se nos ha negado a los guatemaltecos y guatemaltecas y particularmente, subrayo, a las mujeres y a los pueblos indígenas.

Pero para hablar realmente y enfocar la participación política de los mayas hay que ilustrarlo desde sus propias lógicas y desde la interlocución que el pueblo maya ha hecho frente al Estado guatemalteco. Desde el movimiento indígena, podemos hablar a lo largo de América Latina, conocemos, un tanto, el movimiento indígena desde la Patagonia hasta Alaska, el movimiento de los mapuches, también la respuesta que Chile le ha dado a los mapuches, además, el Movimiento Pachakutik y su papel protagónico, políticamente hablando en el Ecuador; conocemos del mismo modo las otras organizaciones del Ecuador, también el caso de Bolivia, Venezuela, Colombia, Panamá con los Cunus; Costa Rica que pasó tantos siglos negando que allí no existían indígenas, finalmente los mismos indígenas costarricenses, le dijeron al Estado, estamos presentes. Y así, si hablamos de las autonomías de los indígenas de Nicaragua, incluso el Salvador negó por muchos años de no tener habitantes indígenas, pero también los indígenas le hicieron saber al Estado salvadoreño, ¡presentes! y en el caso de Guatemala, aquí que somos mayorías los mayas, el movimiento viene desde hace varias décadas.



Pero en ese movimiento, ¿Cuál ha sido la participación política del movimiento maya en Guatemala? Ha sido desde su toma de conciencia, desde su adscripción y desde su propia identidad como mayas; eliminando el término indio como el término prácticamente colonizante, esclavizante, de servidumbre, de vasallaje y nos adscribimos como mayas. Tenemos nuestras raíces mayas, estamos orgullosos de ser mayas; una espiritualidad, idiomas, etcétera que tenemos los mayas. Este movimiento de identidad genera el movimiento de propuestas de los pueblos indígenas y particularmente de los mayas, ¿Qué tipo de propuestas? propuestas desde la tierra, desde su propia cultura, propuestas desde nuestros propios idiomas, también de las toponimias y propuesta de reconocer a nuestros pueblos, y hablamos ya de la autonomía de los pueblos y hoy ya hablamos de la libre determinación de los mayas.

El día de hoy la comunidad de Lanquín nos dijo en el Congreso, ésta es nuestra libre determinación y decidimos ¡No a la hidroeléctrica en Lanquín! Esa es decisión de la comunidad. Yo cuestionaba a Energía y Minas y le decía que ¿Si conocía la escolaridad de las comunidades? porque ellos dicen que sacaron una consulta en los medios escritos de mayor circulación del país y que sacaron también, una consulta electrónica; yo le pregunté: *“conoce la escolaridad de estas comunidades”*. Llegó el viceministro, *“Señor Viceministro y usted ¿Conoce la Ley de idiomas nacionales, conoce usted los instrumentos que Guatemala ha sido signataria como el Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las convenciones de la UNESCO sobre la Diversidad cultural? ¿Conoce usted esas convenciones? ¿Conoce usted el artículo 66, 67, 68 y 69 de la Constitución Política de la República? El río divide la tierra del finquero al cual usted le dio respuesta con una licencia y está la otra parte de la tierra que corresponde a las tierras comunitarias de los pueblos indígenas.”* ¿Será esa democracia social para ustedes?

Los indígenas seguiremos participando desde nuestras comunidades, tenemos organización política, hay organización religiosa-espiritual, hay organizaciones sociales, aunque el Estado no los conozca; por eso mismo, es que nosotros

exigimos al Estado el reconocimiento del pluralismo jurídico, porque la normativa maya es una práctica de siglos y que se sigue dando y es vigente. Está también la participación de los alcaldes indígenas, que son nuestras autoridades, cuando hablamos de salud, están las autoridades de salud. Entonces, creo que en este sentido hay un sistema que ha sido negado por siglos, pero la práctica en cuestiones política sigue dándose en estas situaciones.

Ahora también se manifiesta participación política de los mayas desde sus propias instituciones, como los Consejos, las alcaldías indígenas, hay parlamentos, parlamento ixil, mam Q'anjob'al, xinka, etcétera. Desde esas estructuras se toman decisiones comunitarias con mucho respeto, con consenso, y por eso mismo, es que se le puede denominar también participación política.

Considero que desde la sociedad civil también, hay que ver cómo ha participado el pueblo maya, entonces nace el movimiento, por supuesto un movimiento dentro de lo que es el movimiento social. Está también el movimiento indígena con participación, con propuestas y las propuestas por supuesto vienen dándose en todos los ámbitos, el ámbito político; se han hecho agendas políticas, las mujeres igualmente han hecho sus propias agendas muy específicas, porque debemos entender que la mujer maya tiene sus propias especificidades, por eso mismo abordamos (las mujeres mayas) nuestros propios derechos y desde esa perspectiva de la sociedad civil, participamos políticamente hablando, como movimiento, y desde nuestras organizaciones..

Hay una larga historia de las organizaciones indígenas en Guatemala, hubo una que tuvo auge en los Acuerdos de Paz como COMPAGUA que fue la Coordinadora del Pueblo Maya de Guatemala, fue una interlocutora en relación a los Acuerdos de Paz; por otro lado, tuvo la gran responsabilidad de dirigir las comisiones paritarias y de hacer propuestas políticas frente a los gobiernos y frente a los Estados. Recordamos por ejemplo, que esas comisiones específicas trataron sobre oficialización de idiomas indígenas; la espiritualidad de lugares sagrados; derecho indígena; sobre derecho de las mujeres indígenas, se crea la Defensoría



de la Mujer Indígena y reformas constitucionales que fue otro elemento importante promovido por las organizaciones. Por otro lado, hay que hacer un reconocimiento de que esta Coordinadora sí hizo sus propias declaraciones en función de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. De esta manera, recordamos un documento base que generó prácticamente muchas de estas propuestas como es nuestra palabra iluminada, nuestra palabra tejida y nuestra palabra trenzada.

El pueblo maya ha participado en Comités Cívicos, tenemos el Comité Cívico Xeljú como uno de los principales protagonistas de participación desde esa perspectiva de los Comités Cívicos. Recordemos que sí hubo dos períodos con un alcalde eminentemente indígena (maya) por aparte el pueblo maya ha participado desde los Consejos de Desarrollo COCODES, COMUDES y CODEDES. Creo que en este sentido, podríamos decir que lo que se realiza en esta descentralización, sí ha tenido grandes ventajas de participación política para los pueblos indígenas en hacer propuestas de sus propios proyectos.

El asunto es que cuando se politiza, ahí entramos en plena desventaja porque la politización sí coarta o limita realmente la participación horizontal de los pueblos indígenas.

Considero que desde los partidos políticos, los pueblos indígenas, especialmente los mayas, han alcanzado un nivel por lo menos ya de participación. Sin embargo, ahí se puede hacer un cuestionamiento, dada la experiencia que tengo en el Parlamento de que los indígenas que participan en los partidos políticos, se tienen que alinear prácticamente a la disciplina del partido y muchas veces se les limita en el respaldo que deba dar a la agenda legislativa de los pueblos indígenas o a la agenda legislativa de las mujeres; entonces hay mucha limitante. Sin embargo, los mayas están presentes en los partidos políticos existen alternativas importantes en la participación política de los pueblos mayas.

Muchas gracias.

CONAIE: Ecuador. La conformación de un sujeto político. De las sublevaciones al ejercicio del gobierno.

Marlon Santi

Es un honor para nosotros estar aquí, representando al movimiento indígena, saludarle a Otilia, al hermano Jerónimo Lancerio, Ministro de la Cultura, al hermano Gregorio. Es privilegio también analizar estos temas cuando América Latina vive los nuevos tiempos.

Para nosotros como movimiento indígena ecuatoriano aún no le ha llegado la independencia. Tenemos que decir así, porque las repúblicas que se fundaron luego de las sublevaciones indígenas en América Latina a pesar de la fundación de las nuevas repúblicas, hubo sublevaciones interesantes en el Ecuador; que la memoria histórica tanto latinoamericana como ecuatoriana no la tienen como historias reales. Nuestros antepasados, los primeros liberadores de América Latina como Túpac Amaru, Túpac Katari como Fernando Daquilema y Dolores Cacuango en el Ecuador, predijeron y dijeron: “*volveré y seré millones*”. Aunque han querido quitar de la faz de la tierra a los pueblos originarios, seguimos aquí después de los 518 años de la conquista y después de 180 años de vida republicana en el Ecuador.

¿Por qué el movimiento indígena ecuatoriano hace referencia en Latinoamérica? Cuando se fundan las repúblicas hace 180 años, los indígenas no éramos considerados ciudadanos ecuatorianos. Imagínense, simplemente nos catalogaron como servidumbres, esclavitud, huasipungueros; los que no tenían economía ni esclavos ni haciendas en el Ecuador en sus años de fundación, no podían ser ecuatorianos y menos aún los indígenas en la fundación de las repúblicas o en la refundación de la república ecuatoriana, no teníamos ni el 0.0% de ser ecuatorianos.

Pero el exigir a que sean reconocidos en el gobierno de García Moreno, lleva a muchos indígenas a ser acribillados por reclamar un derecho; por reclamar la tierra, querer salir de la esclavitud y liberarnos, pero ese apogeo queda todavía permanente en las masas sociales en el movimiento indígena. Quedan los Páramos y la Amazonía aún no conquistada en su mayor parte y también en el Litoral. Al comienzo de los años 60, el movimiento indígena empieza a reagruparse desde las familias, Comunas, pueblos y naciones originarias.

Antes de la Reforma agraria, el movimiento indígena ya empieza a pedir la devolución de sus tierras y la devolución de sus derechos y se forma un tejido organizativo desde la base que luego vendría a la conformación de la gran Confederación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador que es la CONAIE. Pero esta base social no sólo se conjetura con el movimiento indígena o solo con indígenas, sino se alía con otros frentes populares como los políticos que veían al movimiento indígena como una opción de partido a la nueva democracia, la religión, por ejemplo, el pensamiento indigenista como Señor Díaz Proaño.

Los pobres, la clase social y los excluidos del país tenían una gran credibilidad en el movimiento indígena. Ahora, por ejemplo la CONAIE reclama el término de nacionalidad, bueno estamos luchando para erradicar la palabra indígena en el Ecuador, porque no nos consideramos indígenas. Tenemos nuestra raíz, nuestro origen que somos naciones originarias. Hoy estamos reconocidos en la Constitución como "nacionalidades". Yo provengo de la nación kichwa.

Después de tres años de discusión: que si éramos campesinos, que si éramos agricultores, o si éramos indígenas, se toma la decisión de nacionalidad. Que el Estado reconozca la existencia de naciones originarias con sus derechos y su autodeterminación. Las autonomías que la hermana Otilia decía se quieren plasmar en la construcción del nuevo Estado.

Inicialmente, la CONAIE con coordinación con otras organizaciones, cuando se iba a celebrar los 500 años de la gran conquista en los años 90s (España iba a celebrar

con bombos y platillos) decide hacer un referente popular con un levantamiento indígena. Los años 90 para Ecuador es la visualización de la rebeldía indígena que reclama su derecho por la justicia, su derecho por el territorio, su derecho por la dignidad. Cansados en la era republicana de estar sometidos al neoliberalismo y al nuevo pensamiento colonial que nada más era una herencia de que los pueblos indígenas sigamos sometidos.

Pero hasta allí las escuelas clandestinas ya existían porque en el año 1964, Dolores Cacungo forma las escuelas bilingües clandestinas que daban clases en dos idiomas: kichwa y el español. Entonces el movimiento indígena pide como una base de su fomento a la reivindicación de nuestros derechos, una educación que sea acorde a la realidad de los pueblos indígenas.

El levantamiento de los años 90s, no es que sea un levantamiento de sólo indígenas, es un levantamiento indígena popular. Por un descontento social que acarrea muchos años de gobierno bajo la estructura liberal, neoliberal y de la estructura neocolonial. En 1994, después de una larga marcha desde 1990 hasta 1992, algunos terrenos son devueltos a los pueblos indígenas. Haciendas enteras son devueltas a los pueblos indígenas, pero no porque los indígenas sean bonitos, no; la devolución de las tierras, nuestro territorio, repercutió en la muerte de muchos líderes indígenas. La lucha continúa. En 1995, se crea la primera ala política del movimiento indígena que transversaliza el volver a una nueva democracia: la participación, la inclusión, el pedir el reconocimiento al Estado, el pedir que el Estado sea plurinacional, el cambio verdadero del Estado.

Y se funda el partido o el movimiento indígena plurinacional por un nuevo país Pachakutik que significa para nosotros "volver a los tiempos de la libertad, volver a los tiempos de reencuentro". Porque después de la fundación de las repúblicas, los pueblos indígenas y gobernantes nunca nos mostrábamos la cara, siempre estuvimos de espaldas. Pero el movimiento indígena pide que nos tengamos que sentar de frente para incluir las propuestas y que haya un cambio trascendental en la reforma de las leyes que afectaban a pueblos, a derechos y a territorios.

Se llega a generar un ambiente de participación política, sumando como el segundo poder político en el país: el movimiento indígena. La autoridad ya está catalogada bajo ese rango. Tenemos 32 alcaldías, 6 prefecturas, 5 diputados y más de 100 gobiernos locales como juntas parroquiales, pero no llega nadie a puestos claves. Nosotros pensamos que los gobiernos aún no reconocen o en los hechos no reconocen o no devuelven a los pueblos indígenas su dignidad y su derecho. En la asamblea que se genera en el año 98 se pide como una plataforma de lucha y como una plataforma nacional que se transforme el Estado uni-nacional al Estado plurinacional y claro, allí hubo muchas discusiones.

Bueno en ese tiempo yo era estudiante, pero se decía: ¿Cuál es el sentido del Estado plurinacional? ¿Por qué las etnias tienen que pedir el Estado plurinacional?, ¿Por qué los indios tienen que pedir, por qué las tribus tienen que pedir el Estado? ¿Qué es el Estado plurinacional? O sea, nos minimizaban a pensamientos sociológicos, que éramos tribus étnicas y en fin de casos indios, en donde todavía predominaba el pensamiento de la colonia: indios casi sin almas.

Pero qué era el sentido del Estado plurinacional cuando nosotros lo planteábamos en el 98, la CONAIE plantea el Estado plurinacional, basándose en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios. El reconocimiento a las autonomías gubernamentales de los pueblos indígenas o al autogobierno de los pueblos indígenas en sus territorios. Pero la derecha nunca quiso entender sabiendo qué es lo que pedíamos. ¿Por qué? Porque justamente hubo un conflicto de intereses: en la mayor parte de concesiones, territorios legalmente constituidos y entregados a las nacionalidades y pueblos originarios, estaban los recursos más grandes del país. La minería, el petróleo, la biodiversidad. El poder económico del país no quería que estos sean manejados o sean administrados por los pueblos indígenas. Por eso, sale un renglón con títulos o sin títulos somos dueños absolutos y legítimos de los recursos de nuestro territorio y lo hemos ejercido. Por eso en el Ecuador hay muchos pueblos que resisten a la ampliación de la frontera industrial y a la intervención del capitalismo en nuestros territorios.



Se descarta la propuesta de la CONAIE de la plurinacionalidad y ponen pluriétnico, pluricultural en aquella Constitución, que para nosotros era perder el rango y decir culturas: hay muchas culturas, hay muchas etnias. En el Ecuador reconocen justamente en el 98 la existencia de muchas etnias y culturas, pero no de naciones originarias. Y aún cuando hay reconocimiento de éstas, los derechos de los pueblos indígenas siguen manteniéndose como privado.

El movimiento indígena toma su connotación cuando participamos en los distintos derrocamientos de los distintos gobernantes. Creo que en eso somos renombrados por nuestra participación, pero siempre planteando la estructura del Estado a un modelo plural. Además, el movimiento indígena ecuatoriano ha tenido alianzas, por ejemplo en la presidencia de Lucio Gutiérrez, había una plataforma nacional que lleva a cogobernar, pero cuando la plataforma nacional empieza a obedecer a otra lógica del capitalismo, el movimiento indígena va regresando a sus objetivos por la que fue creada.

Bueno, después de tantas luchas aún creemos que en el Ecuador no se han logrado los resultados esperados en su totalidad, hemos estado albergando muchas conversaciones entre otros sectores sociales, progresistas desde luego, y hemos llegado a una conclusión: que en la historia tanto el capitalismo como de la otras tendencias: liberalismo, socialismo, comunismo; sólo hicieron pacto para acabar a los pueblos indígenas. Creemos y estamos seguros que la nueva avalancha de un nuevo formato de gobernanza comunitaria replicada en el respeto del ser humano, al hombre y el derecho de la madre tierra, es una moda que ahora en Latinoamérica suena. Vienen los nuevos tiempos y viene la nueva independencia que estamos proclamando o que estamos reivindicando en todos los procesos de las repúblicas y hemos empezado en Bolivia.

¿Por qué el derecho a la madre tierra? ¿Por qué la nueva gobernanza comunitaria? Porque el sistema capitalista ya es un fracaso. Los gobiernos neoliberales ya son un fracaso, ya no dan más y, creo que el pensamiento innovador, la nueva gobernanza desde el pueblo, reconociendo el derecho individual y el derecho

colectivo de los pueblos originarios y de las masas sociales, es la nueva bandera con la que los países de Latinoamérica nos empezamos a cubrir. Esta vez, el movimiento indígena, ve desde nosotros con ojos críticos al nuevo gobernante, pero también aportamos para cambiar, proponemos cambios radicales en la estructura del Estado: no a reclutar indígenas para distintos cargos ministeriales o distintos cargos públicos, no. Proponemos la transversalización en la economía, que sea una economía solidaria que repercuta en generar bienestar familiar, comunitario, principalmente en los pueblos más apartados, más marginados de la patria. Un respeto a los derechos de esos pueblos marginados, de los pueblos más apartados y un respeto a la madre tierra porque también tiene un derecho que ahora reza en la actual Constitución.

El respeto a la madre tierra en estos años, en este siglo, cuando el calentamiento global va a flagelar más a los pueblos indígenas del continente y de otros continentes. Para nosotros vendrán los tiempos y la nueva independencia llegará para los pueblos indígenas, y hasta no llegar ahí, no vamos a decir que hemos sido liberados por completo.

Gracias.



A stylized world map in shades of blue and white, serving as a background for the text. The map is centered on the Atlantic Ocean, with the Americas on the left and Europe and Africa on the right.

PANEL III

Mujeres e Igualdad Social

La otra cara de la democracia

La agenda política feminista. El proceso de construcción de la agenda. Hallazgos y propuestas para una nueva sociedad.

Ana María Cofiño

A la democracia como la conocemos aquí le faltan patas para andar, camina renga porque fue concebida sólo para unos privilegiados y no para todas las personas sin distinción; porque la igualdad de que hablan es discriminatoria y deja de lado a millones de seres humanos que padecen hambre y miseria, y que mueren desarmados en las guerras. Porque ir a votar no es más que un gesto insuficiente y cada vez más limitado para resolver los miles de problemas que enfrentamos diariamente, porque los derechos humanos de las personas no se cumplen a cabalidad ni se respetan, lo que significa que aquí la democracia es incipiente, frágil y vulnerable. Como decimos en la jerga popular, está en trapos de cucaracha.

Es preciso aclarar que el concepto de democracia del que hablamos hoy se refiere a una forma de organización política de las sociedades en la que se entrelazan la libertad y la igualdad como elementos fundamentales para mediar las relaciones entre las personas y con su entorno. La definición aristotélica de gobierno del pueblo que está en sus orígenes, se ha ido transformando de acuerdo con las distintas formaciones históricas, y de esa cuenta se habla de democracia liberal, democracia socialista y democracia feminista como interpretaciones políticas, surgidas en momentos concretos que no necesariamente se han llegado a materializar como estaba escrito.

Es importante destacar que la democracia tiene apellidos y parentescos, no es un concepto que se pueda aislar y tampoco es estático ni está acabado; es perfectible y dinámico y está llamado a hacerse más grande y profundo. Democracia y

justicia social son la mancuerna que rodea a las relaciones de poder, con esto quiero decir que los recursos materiales y simbólicos que todos necesitamos para la convivencia, se distribuyen o no de acuerdo a como funciona la democracia, y si ésta cumple con el principio de igualdad puede haber justicia social. De lo contrario, hay intentos, imitaciones de democracia, o injusticia e impunidad llanas, como es el caso de nuestro país.

Las feministas insistimos en señalar la cortedad de la democracia porque desde nuestras vivencias en este sistema, constatamos cotidianamente que no somos tomadas en cuenta y que en muchos sentidos nos toca la peor parte. No sólo no somos iguales a los hombres como ciudadanas, sino que tampoco disfrutamos de la libertad para decidir. ¿A qué nos referimos? A que la igualdad de la que hablan constituciones, tratados, filosofías y discursos políticos se queda en palabras e ideas abstractas y en la práctica no cubre las necesidades y requerimientos de las mujeres. Más bien les obstaculiza su acceso a los recursos, las explota, las destierra de los espacios de bienestar, las concibe como seres inferiores y por tanto, les quita el poder y las oprime.

Aunque la Constitución Política de la República dice textualmente: En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos, el hombre y la mujer cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades, ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.

La realidad nos muestra que estos principios no se han logrado hacer efectivos ya que la mayoría de mujeres carece de oportunidades y está abrumada de responsabilidades. Además el trato fraterno y el reconocimiento mutuo como iguales está lejos de concretarse, y si hablamos de discriminaciones están a la orden del día, funcionando en contra de los principios esgrimidos en nuestra carta magna, la vida digna para las mujeres sigue siendo un sueño lejano.

Esto que digo es la cruda realidad de las desigualdades que nos golpea con la mortalidad, el analfabetismo y la violencia contra las mujeres, es el tapón que les impide hablar por sí mismas y elegir sus opciones de vida. En pocas palabras, la desigualdad, hecho innegable que se asume como natural, es un fenómeno social históricamente construido y encarnado en instituciones y relaciones sociales de poder, es un lastre para el avance y el crecimiento de la comunidad, un impedimento para alcanzar la dicha y la prosperidad. También es necesario decir que cuando las feministas hablamos de igualdad, no estamos pensando en asimilarnos a los hombres, sino en gozar de las mismas prerrogativas, ser iguales ante la ley y tener iguales oportunidades, siempre partiendo de las particularidades y especificidades de cada uno.

El feminismo cuestiona el pensamiento dicotómico que hace oposiciones cerradas y que impide ver los matices. Es desde esta postura que hablamos de "igualdad en la diversidad", no pensando únicamente en nuestra relación con los hombres, sino también entre nosotras, con lo cual se incorporan las diferencias étnicas, culturales, de clase, edad y de opciones sexuales. Aceptar que las mujeres no somos idénticas entre nosotras es un avance, pero también una exigencia, ya que se nos ha presentado como si todas fuéramos esculturas talladas en el mismo molde, el de la mujer, con todos los estereotipos y prejuicios que se le han incorporado. Por eso es que las mujeres en este sistema son sustituibles, tanto en los espacios laborales como en los políticos y hasta en los afectivos.

Para las feministas la democracia debe abarcar todas las aristas y curvas de la vida y de las sociedades. No puede ser propiedad exclusiva de nadie, sea grupo ó individuo, sino un bien universal de la humanidad. Si a veces se aplica y otras se reduce, si funciona sólo para los escogidos, si utiliza la fuerza y la violencia para mantener el orden, si no es capaz de garantizar los derechos de todas las personas, es algo a medias o incompleto. No puede haber democracia plena allí donde hay desigualdad, miedo y silencio. Por ello hay un slogan común entre las feministas de América Latina que exige democracia en la cama, en la casa, en la calle, para amplificar su ejercicio a todos los espacios donde mujeres y hombres habitamos,

producimos, transitamos y sentimos. Las feministas llevamos la democracia hasta las raíces, por eso hablamos de democracia radical.

De la misoginia al empoderamiento

A partir de que el cuidado de la familia y la casa, que generalmente hacen las mujeres, es considerado como su deber *por naturaleza*, y en tanto tal se califica como inferior, se les impone a las mujeres una sobrecarga de trabajo que no es reconocida ni remunerada. La cultura patriarcal les adjudica a las mujeres esas múltiples tareas como una actividad inherente a su sexo y las ata a esa función reproductiva como un destino ineludible. La división sexual del trabajo es un fenómeno que no se ha logrado superar y que afecta a la mitad de la población humana: Los trabajos que las mujeres desempeñan reciben menores retribuciones y se llevan a cabo en condiciones más duras; en el campo guatemalteco por ejemplo, las esposas siguen siendo consideradas como coadyuvantes del trabajador y sus derechos no les son reconocidos en la práctica (artículo 139 del Código Laboral). A las trabajadoras en plantaciones y fincas se les asignan tareas más delicadas como la selección de plantillos, la separación de granos o el corte de ciertos frutos, y se les paga menos por igual tiempo de trabajo.

Al equiparar a las mujeres con la naturaleza, por sus atributos biológicos de dar vida y tener ciclos vitales notorios, lo femenino pasa a ser menospreciado, calificado como débil, intuitivo, inferior. La mujer queda concebida como un objeto apropiable, desechable, manipulable. No se la trata ni considera como ciudadana con todos los derechos. La ven como un apéndice y esto les crea dependencia, falta de estima propia y rivalidades. Es así como las familias, las comunidades y las sociedades quedaron marcadas por un conflicto entre los sexos que no se ha podido resolver y que genera malestar y desasosiego. Sobre estas creencias misóginas de odio y temor a las mujeres se fundan las injusticias que en este país y en el planeta siguen pesando sobre las multitudes. Por eso como dice mi colega



brasileña, Silvia Camurça, “hay que democratizar la democracia”¹.

Las feministas le han reclamado a la democracia sus vacíos y debilidades a lo largo de la historia, pero el siglo XVIII marcó un hito para el mundo occidental con las movilizaciones revolucionarias que quebrantaron al régimen feudal y las monarquías, los poderes eclesiales y la esclavitud, dando a luz los derechos ciudadanos como referente ético para la convivencia humana. Aunque se las menciona muy a menudo, es necesario recalcar que las mujeres como Olimpia de Gouges que se atrevieron a exigir para sí lo que se les otorgaba a los hombres, pagaron con sus vidas un reclamo que no podía silenciarse: el de la igualdad genuina que les permitiera a las mujeres vivir dignamente, gozando de los mismos derechos que los hombres.

Cuando analizamos la situación actual en que viven las guatemaltecas, salta a la vista la falta de justicia que las excluye de los beneficios sociales en el contexto de esta democracia neoliberal que promueve modelos de desarrollo que no han cumplido con sus objetivos y que, bien al contrario, han colocado a las grandes mayorías en la miseria. Esta pobreza exacerbada que afecta a la población guatemalteca, se ceba en las mujeres, sobre todo en las indígenas, quienes padecen los más altos índices de analfabetismo, falta de servicios de salud y violencia. Es por ello que las feministas tenemos en nuestra agenda la crítica al modelo de desarrollo que nos imponen y a partir de allí, buscamos alternativas que realmente nos acerquen a la posibilidad de crecer y ser felices en armonía con nuestro entorno, que es una aspiración humana por excelencia.

El desarrollo que los países poderosos le proponen al mal llamado Tercer Mundo, generalmente se basa en la industrialización, en la extracción de materias primas, en la incorporación al mercado mundial. Este modelo funciona para los países ricos que son los que se benefician con estas relaciones de dependencia. Ellos

1. Silvia Camurça: ponencia en Diálogos consonantes. Redes feministas de Latinoamérica y El Caribe y el sistema de Cooperación Español: los Derechos de las Mujeres y los Instrumentos de la Ayuda al Desarrollo. Uruguay, 2008. Página 34.

son el patrón que se impone como modelo a seguir y desde allí se dictan las rutas a seguir, así como las políticas para implementar estas estrategias. Se supone que en América Latina tendríamos que seguir esas líneas para llegar a ser como ellos y no se toma en cuenta que tenemos historias y tradiciones distintas, que nuestra cultura ha sido construida por otras vías y bajo otras circunstancias y que quizá son otros nuestros deseos. La modernización que se nos exige y que muchos aspiran a alcanzar, no nos garantiza bienestar, y puede más bien llevarnos a la destrucción de nuestros territorios y sociedades como ha venido sucediendo con más intensidad desde mediados del siglo pasado. El intercambio entre países pobres y países ricos no solo es desigual e injusto por las condiciones que se imponen en las transacciones, sino que se basa en la posesión de recursos económicos y militares desiguales, lo que permite y pone al descubierto las relaciones de dominación.

En este panorama, las mujeres padecen los efectos nefastos de estas políticas en los espacios laborales porque hay oficios que se feminizan, como las maquilas, con lo cual se les paga menos teniéndolas sujetas en condiciones inferiores y con pocas posibilidades para su crecimiento. La perversa combinación de capitalismo neoliberal y patriarcado en el contexto contemporáneo global, convierte a las mujeres en mercancías, en materia de explotación sexual que se traslada y trasiega como cualquier producto comercial, obteniendo con ello enormes ganancias y agudizando la desigualdad sexual, con lo cual se hace más difícil construir sociedades más igualitarias y justas.

A la luz de estas experiencias, las feministas buscamos alternativas de vida que protejan nuestros bienes naturales y que provean bienestar colectivo en equidad.



De la protesta a la propuesta

La agenda de las feministas es la vindicación de los derechos de las mujeres y esta sigue siendo una asignatura pendiente en todo el planeta². Así es para nosotras en Guatemala, donde a pesar de que el reclamo por la vigencia de los derechos humanos ha sido motivo para que se persiguiera, reprimiera y eliminara a quienes osaban elevar estas demandas, se ha continuado poniendo el dedo sobre la llaga de las injusticias y las carencias sociales.

Los derechos humanos de las mujeres son, desde nuestra perspectiva, indivisibles, integrales y universales. Esto tiene repercusiones legales, políticas y culturales porque implica que su cumplimiento no puede darse por separado y que unos conllevan a los otros, además de que son válidos para todas las personas, sea cual sea su origen y condición y estén donde estén. Por ello hablamos de que, tanto en lo público como en lo privado, los derechos deben ser respetados y consagrados. Las luchas a favor de los derechos humanos, son luchas por la democracia y la justicia. Su vigencia es un requisito indispensable para la democracia. Construir una cultura verdaderamente democrática, como ha planteado el feminismo, es una necesidad y también un resultado de estos emprendimientos humanistas.

Las feministas estamos convencidas que la historia de las luchas por la democracia está poblada de mujeres, aunque la historia oficial no las reconozca y apenas nombre a algunas como personajes excepcionales. Y también pensamos que este conocimiento es parte de nuestros derechos, ya que sin historia, difícilmente podemos sentirnos sujetas entendiendo por ello seres con autoconciencia, identidad y determinación propia o sea con autonomía.

En este largo caminar las familiares de desaparecidos desde los años sesenta, tuvieron el valor de enfrentar a dictadores y cuerpos represivos para demandar justicia y exigir que se les garantizara la vida y la libertad a sus seres queridos. Las

2. Alicia Miyares: ponencia en Diálogos consonantes. Uruguay, 2008. Página 36

madres de mujeres y hombres perseguidos por sus creencias políticas fueron las parteras de las organizaciones de derechos humanos que en la actualidad han ampliado su espectro de acción y que se han extendido a las áreas económicas, políticas, sociales, culturales y sexuales.

Las diferentes agendas políticas que las mujeres y las feministas hemos elaborado en Guatemala en las décadas recientes, han estado basadas y enfocadas en demandas relacionadas con los derechos, entre ellos el derecho a una educación no sexista con contenidos emancipadores que contribuyan a eliminar las distintas formas de discriminación. Se dice que en los últimos años se han dado avances en cuanto a acceso a escolaridad, pero nosotras cuestionamos la calidad de la enseñanza y vemos con preocupación el marcado abandono de la escuela en muchísimas niñas que, obligadas por los mandatos patriarcales, se ven obligadas a dejar sus estudios por las necesidades de sobrevivencia. En las áreas rurales y también en las áreas urbanas las niñas se tienen que hacer cargo de labores domésticas como la búsqueda de leña y agua, así como el cuidado de los hermanos, en detrimento de su tiempo para estudiar y desarrollar sus capacidades, así como de su posibilidad de divertirse y descansar. El mandato de género cercena su futuro y las constriñe a la repetición incansable de los mismos esquemas heredados. Todavía sigue siendo común que padres de familia privilegien a los hombres para adquirir educación formal, mientras que a las niñas se les obstaculiza y limita esa posibilidad argumentando que no es necesario puesto que van a conseguir un marido que las mantenga, hecho que cada vez está más alejado de la realidad.

La educación sexual, elemental para evitar embarazos tempranos, el contagio de enfermedades, abusos y arbitrariedades, todavía no se logra impartir. Ayer mismo, en el diario El Periódico, se publicó una nota en la que el titular del Ministerio de Educación, Dennis Alonzo, "admitió que desconocía la verdadera urgencia de este tipo de educación"³, refiriéndose al dato de 1,080 niñas entre 10 y 14 años que están embarazadas en tres departamentos del país.

3. Diana Choc: "Educación sexual a las aulas en 2011", en El Periódico. Guatemala, 30 de septiembre de 2010.



La sexualidad sigue siendo tabú en Guatemala y en esta situación de retraso e ignorancia prevaleciente, está gravemente implicada la Iglesia Católica que se ha opuesto a abordar esta problemática desde bases científicas, imponiendo sus creencias y dogmas cuando se supone que el Estado es laico, lo cual significa que hay libertad de cultos y que las religiones institucionalizadas no se mezclan ni interfieren en las decisiones políticas.

El control sexual sobre las mujeres está en la base del sistema patriarcal y de las opresiones de género. De allí obtiene provecho y ganancias, puesto que hace de las mujeres máquinas de reproducir a la especie, las utiliza como fuerza de trabajo gratuito, las convierte en objetos de intercambio y en cuerpos para la incitación al consumo.

En un país donde las violaciones y el incesto son cotidianos, y donde no se persigue ni castiga a los culpables, es impostergable exigir la vigencia de los derechos de las mujeres de manera integral e indivisible puesto que todos se vinculan a las opresiones que penden sobre las mujeres. Así por ejemplo, mujeres pobres, indígenas con baja escolaridad, tienen más dificultades para acceder a la ciudadanía y a la educación. Son más vulnerables ante los desastres y las crisis, igualmente son ellas las que tienen menos posibilidades de obtener justicia y de ser respetadas. Entonces, es necesario tener esa visión holística de los derechos humanos para que la democracia en Guatemala se recupere y deje de ser una triste cenicienta.

El derecho a decidir es clave para el empoderamiento de las mujeres. Éste se refiere a la potencia de las personas para constituirse como tales, con autoestima y capacidad de construir autonomía e independencia, reconociéndose como integrantes de una sociedad a la que le debemos respeto y responsabilidad. Este derecho a decidir, cuando se habla del cuerpo y la sexualidad, se refiere a que cada quien puede escoger cómo definirse entre la gran gama de orientaciones que se presentan hoy día y que no responden al patrón de la heteronormatividad. Las comunidades gay, lésbicas, bisexuales, travestís, transexuales, etcétera, han

puesto sobre la mesa el hecho de que no existen hombres y mujeres puros, sino una variedad grande de personas y formas de vivir la sexualidad que hoy se amplía con las posibilidades de la biotecnologías y con la apertura cultural que trajo la posmodernidad. Igualmente este derecho pasa por elegir si se quiere o no la maternidad, cuándo, cómo y con quién. Más aún, exige que se le facilite a toda la población la información y los medios para tener una sexualidad sana y consciente que pueda brindar placer. Dimensión esta que las feministas insistimos en reclamar a riesgo de que se nos insulte y nos condenen moralmente.

En este punto es ineludible hablar de métodos de planificación familiar, medios para protegerse de las enfermedades de transmisión sexual y legalidad para interrumpir embarazos cuando impliquen riesgos para las mujeres o sean productos de una violación. Todo ello debe ser facilitado y propiciado por el Estado para garantizar el bienestar de las mujeres. A estas alturas, todavía vivimos en el oscurantismo que niega toda apertura a las libertades sexuales.

No es casual que en las agendas de las mujeres se plantee una resignificación y reformas o transformaciones profundas de las relaciones entre las personas, en lo familiar, en lo laboral, en lo afectivo. En este sentido, las feministas han cuestionado y criticado el modelo patriarcal de familia donde se explota a las mujeres y se les imponen jornadas múltiples para la sobrevivencia del grupo. Históricamente se ha cuestionado el ordenamiento que ubica a los hombres en el ámbito público y a las mujeres en el doméstico, separando y jerarquizando con valores diferenciados las actividades que en ambos espacios se realicen.

Las feministas en diversos lugares del mundo han planteado que el trabajo de cuidado y reproducción sea asumido en colectivo, por el conjunto de la sociedad y que se le dé la importancia que tiene para la sobrevivencia, que no se le menosprecie frente al trabajo de producción de bienes para el consumo. Quienes nos declaramos feministas hemos dado batalla en los hogares y en las relaciones íntimas para que la igualdad no se quede en palabras. El costo ha sido alto, y los logros mínimos, pero significativos. Los mayores cambios que las sociedades han



experimentado se deben en mucho a esa revolución silenciosa y pacífica que ha socavado los pilares del patriarcado, desde la intimidad hasta los parlamentos y los estados.

En Guatemala, todavía hay una resistencia cerril que se opone a reconocer los derechos de las trabajadoras de casa particular. Si bien el seguro social inició un proceso de protección a estas personas, la sociedad, y sobre todo los grupos conservadores y la derecha, se oponen a legislar a favor de ellas y se aprovechan de estos vacíos legales para explotarlas y tenerlas casi en la esclavitud. Los abusos hacia estas trabajadoras van desde la extensión elástica de la jornada laboral, hasta las agresiones y golpes pasando por las violaciones sexuales. Protegerlas, otorgarles oportunidades y plantear otras fuentes de trabajo dignas, está en la larga lista de lo que queda por hacer.

Los derechos económicos son otra de las deudas pendientes que tienen la sociedad y el Estado con las mujeres. El acceso a la propiedad no es universal ni está garantizado. El hombre sigue siendo quien maneja los dineros del grupo familiar, es él quien decide cómo invertir y gastar. De esa cuenta, las mujeres son dependientes y esto las ata muchas veces a soportar relaciones donde la violencia es el rasgo que las caracteriza. Estos derechos económicos están estrechamente vinculados con los laborales y por supuesto con el mercado que hoy día es más importante que la vida misma.

Las mujeres son las más pobres entre los pobres. En Guatemala se habla de altos porcentajes de pobreza extrema entre las mujeres sin que se llegue a las causas del problema. Se habla de erradicar la pobreza sin echar en cuenta que la pobreza se relaciona con la acumulación de riquezas en manos de pocos. Se toman medidas paliativas que no resuelven el problema de fondo, sino lo van parchando como en los programas que ofrecen ayuda económica a cambio de compromisos con el sistema, muchas veces utilizados con fines clientelares.

Como punto también clave para la democracia, está el derecho de las mujeres a su plena e igualitaria participación política. En los procesos electorales de los

últimos años, se ha insistido en la necesidad de atender las demandas de las mujeres para ser tomadas en cuenta en la toma de decisiones, sin que se vea que haya interés por cumplirles. Las mujeres no podemos participar si no tenemos educación y recursos o lo hacemos en condición desventajosa. Desde hace años está en la agenda la necesidad de hacer transformaciones profundas en el sistema de partidos políticos sin que los resultados se materialicen. Es esta la causa de que hoy se pidan cuotas para las mujeres y otros grupos marginados. Esta es una manera de obligar “con divino modo” a los sectores más reacios a aceptar la presencia femenina en los espacios políticos para incluirlas como ciudadanas que puedan ser electas para puestos de gobierno.

Para muchas feministas y mujeres en general la política real es un campo minado, plagado de corrupción y violencia, y por ello no se aspira a ocuparlo. Esto no quiere decir que se le abandone, sino que se sigue insistiendo en abrirlo, democratizarlo pero radicalmente, no para sumar más mujeres nada más, sino para que las demandas y propuestas a favor de las mujeres sean parte de las plataformas y programas políticos. Aquí viene al caso relatar como en muchísimas municipalidades se ha tergiversado el sentido de instalar oficinas de la mujer que fueron diseñadas para atender sus necesidades, al imponer en esos puestos a las esposas de los alcaldes sin que ellas sepan bien para qué están allí.

Para finalizar es imperativo denunciar la violencia contra las mujeres que alcanza niveles escandalosos en los homicidios cotidianos que, sumados, constituyen un atentado contra la humanidad. La respuesta del Estado y de la sociedad ha sido muy leve y aunque se han implementado leyes, reglamentos, protocolos y otras medidas, no corresponden a la dimensión del problema. En este caso se puede analizar cómo responden los medios masivos de comunicación, así como las autoridades que, no solo minimizan el fenómeno, sino que criminalizan a las víctimas y cubren las noticias con poco profesionalismo y respeto. Hace rato que este problema se ha ido agudizando sin que el Estado haga campañas en contra de la violencia que los hombres asumen como atributo viril. La inseguridad que acecha a las mujeres desde la niñez hasta la vejez, es responsabilidad del estado

y los gobiernos tienen la obligación de actuar de conformidad para que se ataque el mal desde su raíz, es decir, desde la familia, la escuela y los espacios públicos.

Termino esta intervención diciendo que las feministas elaboramos nuestras propuestas políticas con base en reflexiones originadas en la experiencia personal y colectiva, buscando consensos y puntos comunes, así como reconociendo disensos y contradicciones. En Guatemala, el proceso de presentarle al conjunto de la sociedad una plataforma de transformación democrática, tiene sus antecedentes históricos en la lucha contra las dictaduras, en los reclamos de justicia social, en el conocimiento y en la crítica feminista.

Como integrante de la Asociación Feminista que produce el periódico La Cuerda, me asumo y reconozco a mis colegas feministas como constructoras de una posibilidad que hoy por hoy es un sueño: una vida libre de violencia con paz y en un ambiente sano que ofrezca iguales oportunidades para todas y todos. Exigir a las autoridades que cumplan con sus compromisos y obligaciones, vigilarlas, fiscalizarles y pedirles que rindan cuentas, es una responsabilidad que nos lleva a sentirnos partícipes de la política y ser artífices de una sociedad más igualitaria y feliz.

Muchas gracias.

Equidad y género y empoderamiento de las mujeres en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Dora Marina Coc Yup

Quisiera en principio agradecer la invitación que se extendiera a la Secretaría de Planificación para poder compartir con ustedes algunas reflexiones que hemos estado trabajando en el marco de la elaboración del tercer informe nacional correspondiente a los Avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es por eso que la presentación solicitada está referida a la equidad de género y empoderamiento de las mujeres. Para el efecto, hemos preparado algunos extractos que permitan aportar a los objetivos de este congreso, elementos relacionados con la situación de las mujeres en el país.

En principio quisiera decirles que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), tienen que ver con una agenda mínima que establecieron los Estados en el año 2000 y que, básicamente, está conformado por ocho objetivos. Estas parten de premisas importantes como reconocer la dependencia entre crecimiento de la pobreza y el desarrollo sostenible así como también que el desarrollo se sustenta en la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad. Están basados en metas cuantificables con plazos e indicadores para supervisar los progresos. Hasta ahora, podemos evidenciar que hay diversos comportamientos en las tendencias de los indicadores. Algunos están avanzando positivamente, otros tienen un avance relativamente lento y en casos algunas metas también tienen desafíos importantes porque sus indicadores no están avanzando en la medida que se esperaban.

Para quienes no tienen la apropiación de los contenidos de los ODM pues básicamente sus objetivos son:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Parte de la construcción de este informe ha considerado categorías importantes como la categoría de género, la territorialidad y las inequidades étnicas para poder visualizar cuál es la situación de las mujeres según el contexto en el que viven.

A este recorrido también debemos sumar que el país, producto de los esfuerzos de las organizaciones de mujeres, ha logrado que el Estado asuma algunos compromisos; entre ellos la declaración de Beijing, Los Acuerdos de Paz que contienen compromisos importantes con el desarrollo de las mujeres, la creación de institucionalidad para el avance de las mujeres, entre ella espacios como el Foro Nacional de la Mujer, la asunción misma de los ODM, la aprobación de la Ley de Desarrollo Social, la formulación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer, así como programas específicos que tienen que ver con el desarrollo de las mujeres. En la actualidad algo muy importante que nosotros hemos podido observar dentro de estos avances es que al menos ya el 50% de las políticas del alrededor de 43 que El Estado tiene en este momento, hacen referencia a lineamientos que orientan a promover el desarrollo integral de las mujeres.

Puedo mostrarles un cuadro de la relación que existe entre la política de las mujeres y los objetivos de desarrollo del milenio donde vemos que hay una estrechísima relación con cada uno de los ejes que contiene dicha política

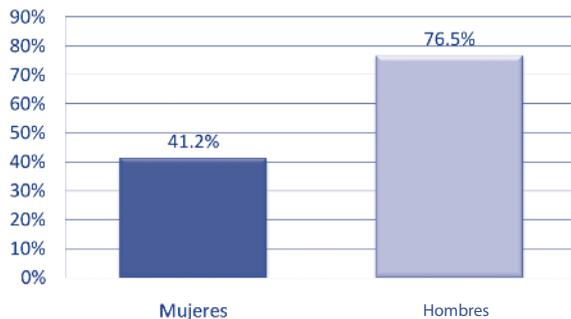
Tabla 1
Relación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las mujeres y los ODM

Ejes de la Política de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres	ODM							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Desarrollo económico	x		x					
Recursos naturales							x	
Equidad educativa		x	x					
Equidad en salud				x	x	x		
Eradicación de la violencia contra las mujeres			x		x			
Equidad jurídica			x					
Racismo y discriminación			x					
Desarrollo cultural		x	x					
Equidad laboral	x	x	x					
Mecanismos institucionales			x					x
Participación sociopolítica			x					
Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas		x	x					

Pasaremos a los principales hallazgos que quisiera sumar a las reflexiones ya iniciadas por Ana María para poder comentar después. El primer objetivo, tiene una meta importante que se refiere a lograr el empleo pleno y productivo, trabajo decente para todos incluyendo mujeres y jóvenes. Podemos observar que la participación de las mujeres en el empleo presenta una brecha importante todavía entre hombres y mujeres. (ver gráfica 1)

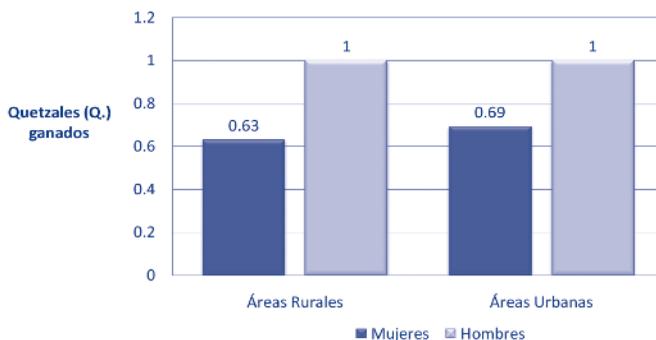
Algo muy importante que quiero compartirles dentro de esto es el serio desafío que tiene el país en producir sistemáticamente información que permita saber cuál es la situación real del desarrollo de su población. Ustedes saben que todavía esto necesita un apoyo importantísimo para tener los datos actualizados permanentemente. Una herramienta estadística importante es la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida que tenemos el dato a 2006. Es fundamental tener esos elementos a la luz de los acontecimientos y fenómenos naturales que han ocurrido en el país en los últimos tiempos.

Gráfica 1
Población en edad de trabajar con empleo
(porcentaje)



En cuanto a las brechas salariales, podemos observar que por cada quetzal que tenemos, que ingresa en el bolsillo de un hombre, las mujeres rurales reciben sesenta y tres centavos y las mujeres urbanas reciben sesenta y nueve centavos. Aún entre mujeres urbanas y rurales también hay una brecha importante que es necesario resaltar dentro de este análisis de la situación económica de las mujeres.

Gráfica 2
Brecha de Salario

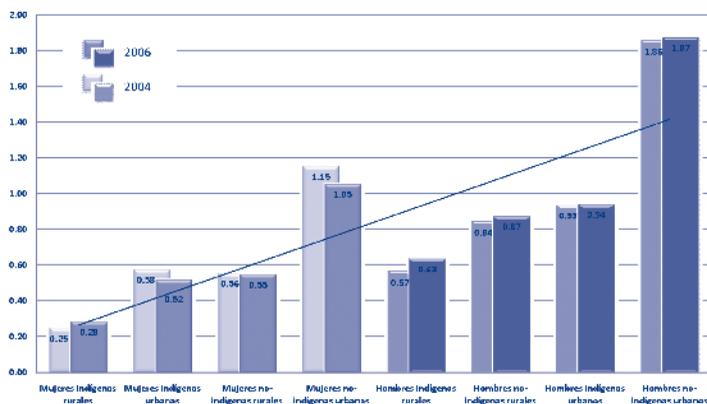


La gráfica 2 pretende mostrar la razón entre el ingreso de la población ocupada de 15 a 65 años de edad, identificándolas entre indígenas y no indígenas. Vemos que las brechas persisten entre mujeres y hombres en términos de ingreso y vemos que para las mujeres indígenas del área rural siguen estando en el extremo más desventajoso.

Si vemos acá la barra de color verde que está muy al inicio de la gráfica, esta es la más chica que ustedes podrán observar. Asimismo, yo quisiera dentro de la exposición de esta gráfica mencionarles que en términos de acceso al seguro social, todavía para el año 2008 por ejemplo, 25 de cada 100 trabajadoras gozaban del seguro social y de cada 100 cotizantes, solamente 28 eran mujeres. (ver gráfica 3)

Aún en la tercera edad todavía existen personas aportando al seguro social. Ese es un dato sumamente interesante porque significa que al llegar a la tercera edad, todavía no se logra cubrir las 180 cuotas mínimas para poder acceder a los beneficios del seguro social en la tercera edad. Vemos que de esto hay un 18% aproximadamente que aportan a esa contribución y además que se refleja un alto porcentaje de mujeres que se considera en el trabajo no remunerado, estas son alrededor del 24%.

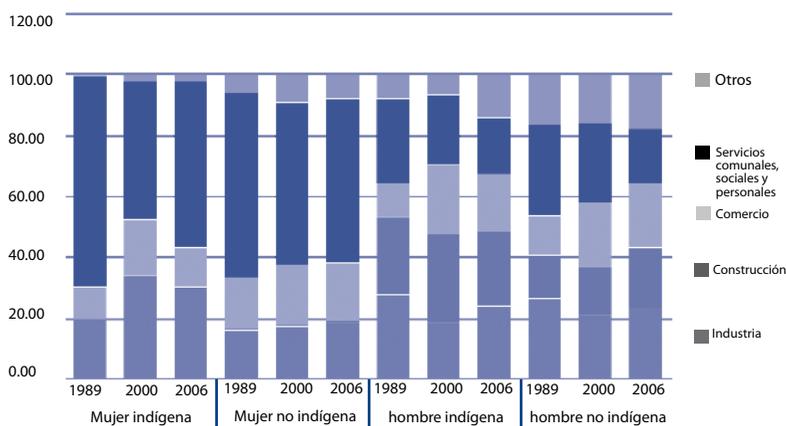
Gráfica 3
Razón ingreso población
Personas ocupadas de 15 a 65 años por sexo y etnia



En esta gráfica tratamos de hacerlo más visible para poder llegar de forma más práctica a cada uno de ustedes y vemos que la participación de las mujeres en cada uno de los sectores de la economía básicamente se concentran en los servicios. Algo que no es extraño para quienes han trabajado muchísimos años sobre los derechos de las mujeres. Vemos que hay una tendencia creciente al igual que es interesante que vean las barritas de color celeste que poco a poco van penetrando en otros sectores que están referidos a trabajos forzosos, como minas y canteras. Donde progresivamente las mujeres van teniendo una participación más activa en los sectores de comercio y en la industria han tenido una contracción. Allí vemos que entre 2004 y 2009 en este sector ha habido un impacto negativo, así que esto se refleja en la generación de empleo y necesariamente una mayor precariedad laboral.

Si pasamos al plano de la educación a pesar de que en términos globales pues el país tiene una tendencia positiva y de acuerdo al compromiso asumido como Estado, es muy probable que la meta sea alcanzada. Pese a que la brecha todavía

Gráfica 4
Empleo remunerado en el sector no agrícola por rama de actividad



presente se refiere a las áreas rurales más alejadas pues no necesariamente puede avanzar a la velocidad que se esperaría, pero cuando ésta es observada por departamentos, hay departamentos que todavía presentan brechas más profundas. El último dato que tenemos del Ministerio de Educación por ejemplo, vemos todavía que departamentos como Suchitepéquez y El Progreso, necesitan esfuerzos mayores para poder llegar a una relación de paridad entre niños y niñas en el acceso a la educación primaria. Otro dato importante es que en ciertos departamentos donde en el año de 1995, ya se observaba una relación muy cercana a la paridad, el avance ha sido muy lento y eso significa que a medida que esto se va acercando en la relación de uno a uno vemos que se hace más lento porque en el caso de Zacapa y Guatemala; estos únicamente avanzaron en dos puntos, en el caso de Zacapa 90 a 92 y en el caso de Guatemala de 93 a 95.

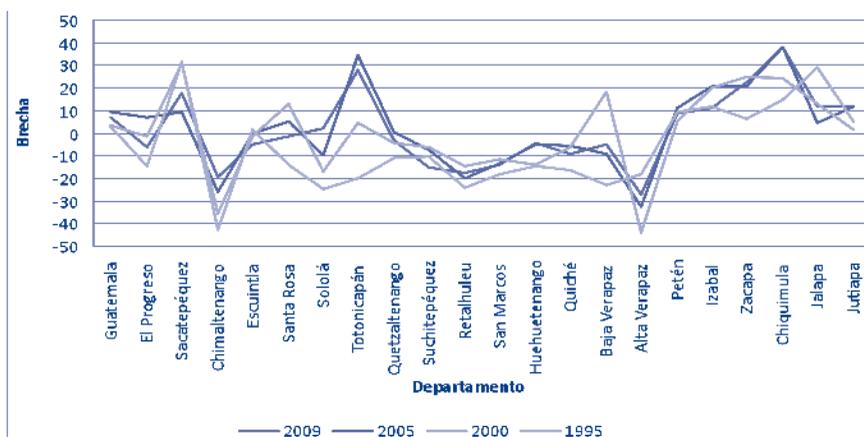
Si lo vemos a nivel de municipios, vemos todavía que en el departamento de Sacatepéquez, municipio de Santa María de Jesús existe una relación de 0.25 a cerrar en la brecha entre niños y niñas que requiere atención para que haya mayor participación de niñas en el acceso a la educación primaria. En la educación secundaria por ejemplo, la brecha se ha ido cerrando pero todavía el reto es mayor. Vemos que el país está logrando que haya una mayor participación de niñas en la educación primaria, pero todavía para el nivel básico este es un enorme desafío considerando que tiene que ver con situaciones relacionadas con la economía. Tiene que ver con la cobertura y es importante que ellos puedan contar con mayores oportunidades para poder tener acceso a la educación en el siguiente nivel. Hay casos como Alta Verapaz por ejemplo, donde todavía la relación está más o menos en los 0.70. Quiere decir que necesitamos cerrar allí alrededor de 0.30 la brecha y, además casos como Suchitepéquez, también necesitan avanzar en esta relación de paridad. Sin embargo, cuando tratamos de verlo más a nivel de municipio, vemos entonces que el nivel de participación de las niñas en el nivel básico se reduce más. Acá lo anotamos en el sentido de que ustedes puedan observar que en el caso de San Bartolomé Jocotenango por ejemplo, la relación es de 0.31. Es decir, que por cada 100 niños varones solamente 31 son niñas. Necesitamos subir el nivel de participación de las niñas en el nivel básico, casos

como San Juan Atitán, Concepción, Santa María de Jesús, Tamahú, etcétera hasta el caso de Panzós.

En el caso del nivel diversificado, el comportamiento y la tendencia es bastante dispar y podría estar asociado a situaciones como centros urbanos que podrían haber generado una mayor participación pero todavía la brecha en diversificado es mayor. El nivel de participación de las niñas en la educación del nivel diversificado, representa un reto todavía mayor con relación al nivel básico y al nivel primario. En el caso de Alta Verapaz para llegar a una relación de paridad, esta tiene la brecha más significativa, vemos allí las barritas de color azul, que son como las más profundas todavía en el caso de Chimaltenango.

Sin embargo, podemos mencionarles que el nivel de participación es menor, alrededor de 66% de jóvenes del 100% de la población que está en edad de estudiar el nivel diversificado está fuera de las aulas. Pese a que la relación de paridad entre hombres y mujeres está avanzando, el desafío que tiene el país es lograr que los jóvenes estén dentro de las aulas y eso necesita tener mayores oportunidades a nivel de municipio por ejemplo. Llama la atención, casos significativos como municipios de San Francisco, Petén; El Asintal en Retalhuleu;

Gráfica 5
Educación primaria: territorialidad



Cantel en Quetzaltenango; San Juan Chamelco que por ejemplo; San Francisco solamente una niña de cada cien está yendo al diversificado; En Asintal solamente seis; en Cantel 14 y así sucesivamente. Allí hay un importante elemento de análisis a la reflexión en el marco de este congreso que puede aportar a mejorar esta situación.

En cuanto a la educación superior la tendencia es positiva. Quiero mencionarles que este dato se basa fundamentalmente en los datos reportados por la Universidad de San Carlos y vemos que la tendencia para el país ha sido positiva. Casi estamos hablando de una relación de paridad en la participación universitaria. Acá vemos que la tendencia es mostrar que las mujeres son mayoría en algunas unidades académicas, en los centros regionales por ejemplo, en 13 de los 19 centros regionales hay mayor participación de mujeres lo que no significa que todas terminen en la misma dimensión, todavía no se tiene un dato de cuál es el nivel de participación de la población indígena porque no se registra el dato desagregado. Es importante mencionarles que se realizó un estudio piloto en alrededor de 9,675 estudiantes de primer ingreso. Dentro de estos se encontró que solamente el 11.34% eran mayas, de estas más o menos 50-50 eran mujeres y hombres. El 72% se identificaron como ladinos o ladinas de estos pues el 57% eran mujeres y el 42% eran hombres; el 16% se identificó como mestizo y de estos el 48% eran mujeres y el 52% hombres; y solamente la participación de xincas y garífunas pues no llega al 1%. Allí también se muestra una escasa participación de otras comunidades indígenas.

Otro de los objetivos hace referencia al tema de participación y este también es un dato aunque no extraño, es motivo de reflexión por que la participación es un elemento significativo en el proceso de empoderamiento de las mujeres principalmente en la participación en la toma de decisiones. La brecha entre mujeres y hombres en el número de escaños ocupados por diputados hombres y por diputadas mujeres pues es significativa y seguramente llevará muchos años poder llegar a una relación de 50-50 porque el indicador hace referencia a proporción de escaños y si hablamos de una relación proporcional, pues estamos

hablando de una relación de 50-50, pero tal como va la tendencia pareciera que se mantiene en el tiempo y eso es un elemento también a considerar.

Aquí a pesar de que no está incluido dentro de los datos oficiales y no hay formas sistemáticas de ser medido, también la participación de las mujeres dentro del sistema de consejos de desarrollo, las alcaldías municipales son elementos que hemos considerado en este proceso. Para 2009, del registro que se hizo a nivel departamental, se encontraron que 861 participaciones estaban representadas por hombres y solamente 190 eran mujeres. De estas 53 eran mujeres indígenas y 137 no indígenas. En el caso de la participación de mujeres en gobiernos locales, en el último proceso electoral solamente 6 mujeres ocupan las alcaldías del total de municipalidades y solamente 235 en diferentes posiciones de las corporaciones municipales, concejales, sindicadas, de diferente nivel.

En cuanto a la salud materna, puedo mencionarles que es otro de los objetivos relacionados con los ODM, vemos que la razón de mortalidad materna, observada en 1989, era de 219 por cada 100,000 nacidos vivos. Para el año 2000, que fue la última medición, se había reducido un 30% y ahora la tendencia se muestra en 134 muertes por cien mil nacidos vivos. La tendencia es una reducción también bastante lenta. Quiero mencionarles también que como no se tiene un dato actualizado, para poder tener este dato preliminar, se está desarrollando un estudio sobre la muerte materna que va considerado como año de medición el 2007 y allí hemos logrado obtener que la razón haya llegado a 134. En cuanto al indicador sobre parto institucional, la tendencia tiene un avance positivo de un 29% que teníamos en 1987, llegamos a un 51.3% en 2007, pero todavía los partos que se realizan fuera de los registros propios del ministerio son significativos. He allí la importancia del trabajo con las comadronas que en el día a día realizan un aporte importante a la salud del país.

Siempre en el tema de salud reproductiva también hay una brecha importante en cuanto a que las mujeres indígenas por ejemplo, tienen menor acceso a la atención de partos institucionales en un 30% en relación a las mujeres no indígenas en



un 70% que logran acceder. En cuanto al uso de anticonceptivos, las mujeres no indígenas se muestran en un 63% mientras las mujeres no indígenas un 40%; hay una brecha también importante en cuanto al uso de anticonceptivos entre unas y otras. En términos generales hay alguna tendencia positiva, en otras son un tanto más lentas. Hay una disminución en la tasa de fecundidad entre adolescentes, un aumento en la atención de la cobertura prenatal, se mantienen las diferencias en los indicadores en detrimento de las mujeres indígenas y del área rural.

Además de esto, quisiera mencionarles que hablar de un empoderamiento no debe dejar de lado abordar también el tema de la violencia, y aquí a pesar de que no está incluido dentro del paquete de los indicadores de los ODM, hemos hecho un esfuerzo de incluirlo considerando que esto tiene un serio efecto y condiciona el desarrollo de las mujeres y no digamos su proceso de empoderamiento. Hay una tendencia al aumento de las muertes violentas de mujeres. Es la forma en que está registrada y esto tiene una relación estrecha con procesos de acoso, abuso continuo, presión psicológica, violencia física y sexual hasta llegar a los feminicidios. Todo esto se vincula con la indiferencia social hacia los problemas de las mujeres, una limitada capacidad de respuesta de las instituciones para poder esclarecer cada uno de los casos y podría también tener una relación con las secuelas del conflicto armado interno, que generan otras actitudes que no favorecen al respeto de la vida de las mujeres. Entre 2001 y 2009 se ve un registro acumulado de 4,062 casos de muertes violentas y la tendencia es al incremento.

Eso sería en términos generales considerado para poder compartir en esta breve presentación, en su momento podrán ustedes acceder al informe total que todavía está en proceso de finalización. Esperamos poder compartirlo a más detalle con ustedes porque nos brinda un panorama general de cuál es la situación y el avance del desarrollo de país en cuanto a estos compromisos asumidos por 189 países y que de alguna forma nos puede ayudar a buscar mecanismos y soluciones. Algunas alternativas que nos ayuden a mejorar algunos indicadores que se requiere que avancen de forma más rápida para poder cumplir con las metas establecidas considerando que estos compromisos son compromisos

de Estado y en muchos casos requieren la actuación conjunta tanto de las instituciones públicas como de las organizaciones sociales. Indudablemente lo que nos muestra cada uno de los indicadores es la necesidad de fortalecer la institucionalidad del Estado para poder responder a estas necesidades. Nos pone sobre la mesa también la actuación conjunta para poder atender cada uno de los objetivos y también nos pone sobre la mesa que el reto mayor que tiene el país sigue estando en el área rural y sobre todo hacia las mujeres indígenas. Agradezco infinitamente su atención.

Muchas gracias.

Un balance de la participación política de las mujeres indígenas y su lucha contra el racismo en Guatemala.

Aura Estela Cumes

Luego de escuchar las valiosas presentaciones de Ana María y de Dora, espero que mi presentación sea complementaria. Yo me quiero referir a tres temas, primero hacer algunas valoraciones cualitativas sobre la participación política de las mujeres indígenas en Guatemala y cuando hablo de *política* lo estoy haciendo en sentido amplio y no restringido como participación política partidista. En segundo lugar, quisiera aportar algunas ideas a propósito de la celebración del bicentenario de la Independencia que se acerca en Guatemala y Centroamérica. Según entiendo, es en este marco que ustedes están haciendo este seminario. Y en tercer lugar, hablar algo sobre el urgente aporte de las mujeres indígenas para considerar el futuro. Se me pidió que hablara sobre la experiencia de las mujeres indígenas en la lucha contra el racismo, pero pienso que podemos, a partir de nuestra experiencia de dominaciones múltiples hablar mucho más que solo de eso. Las condiciones de servidumbre estructuralmente fincadas en el cuerpo de las mujeres indígenas se establecen a partir de una combinación perversa de colonialismo y patriarcado. Generalmente, cuando se nos invita a las mujeres mayas se nos pide que narremos nuestras experiencias frente al machismo o al racismo, pero muy poco se nos considera, o nos consideramos, como sujetas pensantes de otros horizontes posibles o de otras utopías de sociedad. Yo quisiera aportar en este nivel diciendo que nuestro lugar en la sociedad es también un lugar de conocimiento. Quiero también aclarar que en ningún momento estoy hablando por todas las mujeres mayas, ni me arrogo una representación de ellas. Es solamente mi voz la que quiero colocar ahora, que merece ser escuchada al igual que otras voces más. Sé que hay quienes se identifican con mi posicionamiento es algo que agradezco pero también aprecio los disensos que ayudan a construir. Gran error es pensar que nosotras (las mujeres indígenas) somos o debemos ser una unidad granítica. Cualquier intento de uniformidad mutila la capacidad de

tener pluralidad de pensamientos para construir de forma más compleja. Eso sí, pluralidad no es lo mismo que división. Pero ese es otro tema que no discutiré aquí.

1. La participación política de las mujeres indígenas

Empiezo con el primer punto. Un primer nivel de participación política de las mujeres indígenas se refleja en su ingreso al Estado en sus diferentes dependencias y niveles. Desde hace más o menos dos décadas y principalmente en los últimos diez años, podemos ubicar a algunas mujeres indígenas en el Congreso, ministerios, secretarías y otras dependencias cuya sede es la capital y las cabeceras departamentales. Además de ser muy pocas debemos decir que cada una de estas mujeres tiene una historia particular de lucha por su derecho a ocupar estos espacios que se han ido ganando. También se ha generado una importante participación en las dependencias estatales de los espacios de la vida local como en las municipalidades o en los consejos comunitarios de desarrollo. En un segundo nivel, vemos a las mujeres participando en distintos espacios políticos fuera de las esferas gubernamentales. Se las ve luchando por sus derechos, contra la violencia, por el acceso a la justicia, inmersas en procesos tendientes a mejorar su calidad de vida. Más recientemente las mujeres en distintos municipios están activamente participando contra la invasión que suponen las industrias extractivas como la minería, las hidroeléctricas y las cementeras. Preocupadas por la usurpación de su territorio, la destrucción de los suelos, la escasez de agua y alimentos, la contaminación del ambiente, la salud de sus familias, entre otras cosas, las mujeres, junto a sus familias, mediante las consultas comunitarias dicen no a la minería y a las hidroeléctricas, a las cementeras. Este ejercicio democrático lejos de ser tomado en cuenta como una forma de hacer política desde los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, es aplacado con violencia y persecución. Impresiona conocer la historia de las mujeres que en este momento sufren de persecución política del Estado y las empresas transnacionales.

Para cerrar esta parte, un tercer nivel de participación la constituyen las mujeres en los movimientos sociales: el de mujeres, el indígena, el de izquierda, el ecologista, etc., que han tenido un trabajo importante en el proceso de democratización de Guatemala, cuyos niveles de represión y autoritarismo son espeluznantes. En fin, cada mujer tiene una historia de lucha y de aportes que no se rescata en las frías estadísticas, si estas no se acompañan de un análisis más profundo del contexto como si lo ha hecho Dora.

Resumiré ahora algunas experiencias que han tenido las mujeres indígenas en el ejercicio de la política, y algunas lecciones que su participación ha dejado a Guatemala como sociedad. Primero, les ha tocado abrir brecha en un quehacer político que no las reconoce y no las acepta puesto que ha surgido a partir de su exclusión. Históricamente las mujeres indígenas en Guatemala han sido colocadas como *servientas* en la división social del trabajo y los privilegios. En una sociedad formada para venerar las jerarquías, que “de pronto” alguien que simboliza la servidumbre se convierta en autoridad no es un asunto fácil de aceptar y asimilar. Por lo mismo, en las instancias gubernamentales se las ve como intrusas o como “mojadas”, diría el Dr. Demetrio Cojtí (2005). Hay un extrañamiento de su autoridad cuando finalmente ocupan espacios que históricamente les han sido negados. Se duda de sus capacidades como no se duda de cualquier otro, son vigiladas más que cualquiera para ver cuando y como se equivocan. Por lo mismo, tienen que ganarse el respeto, demostrar capacidades y buscar estrategias de sobrevivencia en un ambiente hostil dominado por el racismo y el machismo como las prácticas más burdas del colonialismo-patriarcal. Hay varios ejemplos para fundamentar esto que estoy diciendo, pero uno muy ilustrativo es el denunciado en el año 2006 por la señora Cándida Velásquez Maya Tzutujil ex Viceministra de Trabajo. Ella viajó de la capital a las oficinas del Ministerio de Trabajo en Tecún Umán San Marcos con la intención de reunirse con los empleados públicos de esta dependencia. Al verla le cerraron las puertas, y al ella tocar soltaron carcajadas en señal de burla ¿Pasa esto todos los días con otros viceministros? La respuesta es no. En vez de tener la libertad, el respeto y el apoyo para realizar su trabajo ella se ve obligada a defenderse de acciones racistas-machistas propias de una

sociedad que rechaza los cambios cuando estos remueven los privilegios de poder, materiales y simbólicos. Bueno, los casos abundan lamentablemente. Lo ocurrido con Rigoberta Menchú y las agresiones racistas de integrantes del Frente Republicano Guatemalteco, son ejemplos claros de cómo las mujeres indígenas son atacadas en el espacio político. Las experiencias de las mujeres indígenas ponen al desnudo el tipo de política que existe en Guatemala, cómo se libran las luchas políticas, y qué tipo de sujetos la dirigen y le dan contenido.

En segundo lugar, creo que las mujeres como autoridad han sido una bofetada en la conciencia de muchos por que ha sacudido la imagen colonial de la autoridad legitimada en Guatemala y en América Latina, una imagen blanca y masculina. Carlos Monsiváis, escritor mexicano, refiriéndose al rechazo hacia la autoridad de la Comandanta Zapatista Ramona decía: "Lo que pasa es que en Latinoamérica seguimos esperando al icono de la autoridad que se asemeja a John Kennedy o George Bush". Esto pasa en Guatemala sin ir tan lejos. Seguimos añorando la forma de autoridad de algunos dictadores como Jorge Ubico por ejemplo. Esto significa que entonces la autoridad desde las mujeres mayas ha sido una desestabilización de la subjetividad colonizada de las y los guatemaltecos. Se oyen exclamaciones del tipo *¡fíjate vos que tengo a una india de jefa! ¿Dónde se ha visto? Como se hace difícil acostumbrarse a que las mujeres indígenas "de verdad que pueden ser algo más que sirvientas",* aún teniendo cargos importantes se les sigue viendo como quien debe limpiar, recoger, servir café y sin protestar. Otra práctica que he ido encontrando en muchos espacios del Estado y de algunas organizaciones sociales, es que a las mujeres indígenas se les paga menos que a los hombres no indígenas e indígenas, y a las mujeres no indígenas, aún teniendo las mismas responsabilidades y preparación académica. ¿Qué tiene que ver esto con el quehacer político? Sencillo, hay una devaluación de la capacidad humana y política de los inferiorizados y subalternizados. Hay una continuidad de su explotación, solo que mediante otros medios.

En tercer lugar y vinculado a lo anterior, otra experiencia venida de las mujeres y los hombres indígenas, y de las mujeres en general, que han estado en el Estado

en sus niveles centrales y locales, es que llegar no supone tener inmediatamente la posibilidad de hacer cambios, menos aún si se llega sin suficiente poder para ello. Además de enfrentarse a situaciones como las ya señaladas que implica inversión de tiempo y energías humanas, se enfrentan a un escasísimo presupuesto, a una burocracia caótica, a una corrupción institucionalizada, a conflictos de lealtad a los partidos políticos y a los de gobiernos de turno. Generalmente, las instancias dirigidas por mujeres indígenas son marginales y coyunturales, inestables por no tener presupuestos fijos y permanentes, sin prioridad dentro de las mismas esferas gubernamentales. Por lo mismo, el presupuesto de su funcionamiento depende de la cooperación internacional. Ante este panorama, se necesita de una fuerza política y social que de respaldo al trabajo dentro del Estado. Sin embargo, gente que ha estado dentro (del Estado) ha dicho que se vive el abandono de las fuerzas sociales que inicialmente apostaban por llegar al Estado. Así, pareciera ser que no hay una articulación de fuerzas que desde afuera empuje cambios dentro o viceversa. Desde afuera también se habla de una cooptación de los indígenas o de las mujeres que están dentro del Estado. A esta situación las y los funcionarios responden que debido a las circunstancias complejas quienes hablan desde afuera harían lo mismo si estuvieran dentro pues la posición que se tome no siempre depende solamente de la buena voluntad.

Lo anterior refleja, entre otras cosas, que no hay una autonomía política desde los pueblos indígenas y desde las mujeres. Tampoco hay procesos en que se piense que tipo de política hay que hacer ni quienes la deben hacer. Esto se refleja en la poca articulación de agendas y la inexistencia de un norte común. Aunque es respetable el trabajo contra viento que realizan los funcionarios indígenas hombres y mujeres, no es muy alentador que en tantos casos se arrastren los mismos vicios de la política tradicional en que cualquier la puede realizar una vez tenga la posibilidad de llegar. Me desalentó mucho escuchar a un hombre maya con una experiencia importante dentro del Estado que planteaba que ser académico, pensador o estudiado no era garantía de lograr cambios dentro del Estado. Debido a su experiencia él sugería que quien llegue debe ser gente con chispa, con astucia política. Ese es el tipo de “hombre de Estado” que necesitamos

los mayas si queremos lograr cambios. Me desilusiona esta posición pues eso significa que al igual que a los otros a quienes criticamos no nos interesa pensar la política. La cultura de la chispa, la astucia y el pragmatismo hace que los subordinados nos “incluyamos” en una política que no se piensa y que tire para cualquier lado. Esto nos involucra en la refuncionalización de un Estado caduco que pareciera ser reflejo de la misma sociedad.

En cuarto lugar, pensar que tipo de política queremos las mujeres y los mayas está relacionado con el permitir vernos como sujetos o actores individuales y colectivos. Es decir como cuerpo político. Esto implica un trabajo de hormiga por romper con el uso paternalista que la política hace de los indígenas y principalmente de las mujeres. Contrario a hace unos treinta o veinte años, ahora se ve feo al partido político que no incluye a indígenas, “mejor aún” si son mujeres porque esto permite explotar su imagen. Así se juega entre dos polos extremos. Por un lado, la exclusión de las mujeres indígenas y por el otro lado el uso folklórico de su imagen bajo la idea de “inclusión”. Esto preocupa porque es una práctica perversa que sigue generando la idea de que los Pueblos Indígenas son esencialmente un asunto turístico. El gobierno de Berger lo hizo diciendo que contrataría a mujeres ixiles para “servir en el Palacio”. Aquí se conjuga servidumbre y turismo. Este gobierno vende la idea de tener “un rostro Maya y olor a tamal” mientras reprime a indígenas de carne y hueso. En esta idea de que los Pueblos Indígenas son sinónimo de turismo, según dice Saríah Acevedo, en distintos gobiernos se “sede” con mucha más facilidad y sin conflictos a los indígenas los “asuntos culturales”. Ahora, cuando demandan cambios estructurales mayores que tocan las desigualdades y los privilegios se convierten en enemigos del Estado, generalmente al servicio de los grandes capitales.

En quinto lugar, solo para nombrar rápidamente otro nivel de participación, las mujeres que luchan desde los movimientos sociales, si bien no se están enfrentando directamente a las complicadas aguas de la institucionalidad estatal, se encuentran también con formas de poder reflejadas en prácticas de machismo, racismo, irrespeto a su autoridad, violencia sexual, etc. Muchas de ellas no se



atreven a denunciar lo que viven dentro de estos espacios que paradójicamente se venden como los nidos de la democracia. Esto indica que la democratización, la reestructuración, la refuncionalización o refundación de que muchos hablan, debe hacerse no solo del Estado ni dentro del Estado, sino de la sociedad en su conjunto, hasta ahora me parece que el Estado es solo un reflejo de la misma sociedad guatemalteca. Los movimientos sociales somos los primeros que debemos repensar y pensar constantemente el quehacer político el mismo que guía y da formas a nuestras acciones cotidianas e institucionales. Es a partir de nuestros actos cotidianos coherentes o no mediante discursos rebuscados que construiremos una nueva política.

En Guatemala seguimos viviendo una dictadura de los poderes económicos, mismos que dan forma al tipo de política que vivimos. Esto se traduce en ámbitos de competencias en donde real y literalmente se cumple la ley del más fuerte, del más astuto, del más corrupto, del que tenga más mano dura para ejercer la violencia como el mecanismo de control más efectivo. Prima la dictadura y la actitud de la acumulación frente a la posibilidad de crear una sociedad más justa para todas y todos los habitantes.

En medio de este contexto violento, las mujeres han realizado un importante trabajo, dentro del Estado. Esto puede verse en derechos ganados, en leyes, decretos, planificaciones, la propuesta de un nuevo sentido común respecto al trato de las mujeres etc., que han dejado una gran lección y experiencia de hacer política. Pese a todo, estar dentro del Estado, deja una experiencia invaluable, si es bien aprovechada podría esto servir muchísimo para repensar la política, el quehacer político y el mismo Estado como institucionalidad. Seguramente uno de los grandes retos es no refuncionalizar la política sino darle un nuevo y radical contenido.

2. La conmemoración del bicentenario de la “independencia” en Centroamérica

Ahora quisiera referirme al segundo punto: la conmemoración del bicentenario. Este fue el punto que llamó mi atención cuando acepté la invitación de participar acá, cito textualmente lo que planteaba la invitación: “A once años de la fecha de conmemoración, y celebración del bicentenario en Centroamérica, resulta valioso y pertinente realizar un balance reflexivo sobre los verdaderos alcances y limitaciones de la vida independiente y democrática de los países, especialmente a la luz de las condiciones actuales de pobreza, exclusión y marginación que persisten en las grandes mayorías, los retos y desafíos que enfrentan muchos estados latinoamericanos particularmente el guatemalteco se resume en la imperante necesidad de renovar y profundizar la democracia así como construir sociedades más justas e iguales”. Esto significa que para algunos será importante revisar doscientos años de democracia en una vida independiente. Se da por hecho la existencia de una vida independiente. Pero para otros, como yo, será importante revisar dos siglos más de colonialismo interno y externo a la vez.

En Guatemala se habla muy poco sobre colonización y descolonización, en otros países hay más discusión política y académica sobre ello. El patriotismo criollo nos ha dicho insistentemente que la colonización es una etapa histórica superada, algo que debe quedar como un viejo y lejano recuerdo legitimando así la fundación de un orden social que se afirma en el despojo y la violencia. Esto da lugar a la conformación de una ideología de impunidad en donde la colonización es presentada como una misión civilizatoria. Así, un orden social establecido entre colonizadores “civilizados” e indios “incivilizados”, va dando sentido a la existencia. De esta manera, el éxito de la colonización en América está en proporción directa con lo que logra esconder, pues a partir de allí se institucionaliza el derecho de los “civilizados” a controlar, dominar, oprimir, despojar, esclavizar o matar a los “incivilizados”. Las religiones, doctrinas e ideologías que se instauran en contextos coloniales permiten lavar y anestesiar las conciencias de los “civilizados” para



pensar que todo lo que se hace es justo, mientras que para los considerados “incivilizados” estos son mecanismos que buscan garantizar el que acepten su condición de subordinados y se torne más fácil el control sobre sus vidas, sus cuerpos, sus bienes y sus territorios.

A éstas élites coloniales, primero y, coloniales-republicanas después, debemos la configuración de las sociedades latinoamericanas, y la guatemalteca en este caso, bajo la idea de “razas” y “etnias” dando un sentido jerárquico a las diferencias. De allí, su profundo desprecio por lo que ellos mismos nombraron como “indio”, “mestizo”, “ladino” y “negro”, en tanto ejemplifican lo impuro y lo no merecedor de una vida decente. Esto se refleja en el tipo de sociedades profundamente desiguales y jerárquicas que fundaron bajo la figura de Repúblicas en el siglo XIX, como ya lo dijo Ana María. Como dice Silvia Rivera Cusicanqui (2010) un discurso modernizante -como el de los liberales a fines del siglo diecinueve- sólo podría haber sido tal si este se hubiera acompañado de prácticas liberales, de operaciones genuinas de igualdad y coparticipación en la esfera de lo público. Lo que existió fue un proceso de recolonización agresiva de los territorios indígenas por la vía de la expropiación de tierras comunales para la conformación del agro latifundista. Por lo tanto, el discurso de modernidad que se atribuyen las élites solo encubre procesos de arcaización y conservadurismo económico, cultural, político y religioso que reproducen y renuevan la condición colonial de toda la sociedad. Según esta misma autora (2010), la retórica de la igualdad y la ciudadanía se convierten en una falacia que encubre privilegios racistas, políticos y culturales tácitos. Produce además, nociones de sentido común que hacen tolerable la incongruencia y permiten reproducir las estructuras coloniales de opresión.

Este orden hegemónico con el paso del tiempo ha dejado de ser monopolio de las élites para expandirse por todos los campos de la vida. Es un orden social que además de institucionalizarse, se instala en las personas como sujetos sociales que encarnan la sociedad que viven. Así, de distintas maneras, la sociedad y los individuos quedan marcados por las condiciones coloniales, y la defensa que harán de ello, depende en gran medida, de los privilegios que esta configuración les

otorgue en las cadenas de poderes que se generen, pero también de la aceptación e interiorización de las condiciones de subordinación. Esta misma dinámica hace, que las condiciones coloniales adquieran características particulares, y no sean las mismas en todos lados, pues los sujetos sociales moldean o modifican las estructuras que se suponen rígidas.

A pesar de su poder de expansión y de dominio, el sistema colonial encuentra formas de contestación y resistencia. Así, la racialización y etnización legal de los grupos sociales con fines de ordenar la fuerza de trabajo, son convertidas por los mismos grupos oprimidos, en identidades políticas a partir de las cuáles luchan y buscan superar sus condiciones de subordinación. Pero, es justamente aquí cuando los subordinados se convierten en enemigos del sistema (colonial), pues se da por hecho que ellos no pueden disponer sobre sus cuerpos, sus vidas, sus identidades y sus destinos. Es decir, un orden colonial asume el control de la vida de los subordinados, decide cómo nombrarlos y el para qué de su existencia, decide también cuando los quiere vivos y cuando debe asesinarlos. Ejemplo de ello fue el último genocidio contra la población maya en Guatemala durante la represión política de más de tres décadas que termina formalmente con los Acuerdos de Paz firmados en 1996. A la mayoría de guatemaltecos, no le horrorizó el exterminio de comunidades y familias completas desarmadas, pasadas por los más crueles mecanismos de muerte ¿Cómo puede entenderse este vínculo y consentimiento mutuo entre las élites anticomunistas y las respuestas sociales? Para el Estado, los indígenas asesinados no estaban en un fuego cruzado, sino representaban una población que si en otro momento tuvo una vida útil, ahora debía ser asesinada por el peligro que representaban para los intereses de un sistema que vive de administrar su existencia. Estos mensajes de muerte funcionan para mantener inamovible un sistema de privilegios. En todo esto, parece importante que el análisis de la represión política no olvide la cuestión étnica y racial puesto que en el vil asesinato de gente no indígena y de gente indígena, hay particularidades que es necesario, observar, por lo menos, para evitar que vuelvan a ocurrir.

Las ciencias sociales en Guatemala, aunque no muy sólidas ni con una larga tradición, han aportado un pensamiento importante sobre la constitución de las desigualdades en Guatemala. Sin embargo, llama la atención como, con muy pocas y valiosas excepciones, no se ha problematizado desde allí, la realidad colonial de Guatemala. No es lo mismo hablar de imperialismo que de colonialismo aunque ambas cosas pueden ir interrelacionadas. Para Edgar Esquit (2008) la historia guatemalteca, las ciencias sociales o los análisis políticos han olvidado rápidamente el poder de la herencia colonial en la organización de esta sociedad. Aunque muchos se han preocupado por definir las formas de trabajo y explotación sobre los indígenas en los siglos pasados, en el presente frente a las estructuras de poder del Estado y los grupos hegemónicos estas son explicadas simplemente como formas de explotación, de dictaduras personalistas, del poder de la oligarquía, o han visto a Guatemala como dependiente del capitalismo global y de allí, su régimen económico y laboral. La forma que tomó la economía, la cultura, el trabajo y la política, no han sido vistos como herencia colonial sino como rezagos, exclusiones o escasez de oportunidades. Es, sin embargo, muy alentador que, para el caso de Guatemala, en los espacios de acción política maya, se siga hablando de colonización y descolonización. Pero, es sano reconocer que no hay una discusión sistemática sobre ello. Esto da lugar a que las palabras en sí mismas adquieran una gran importancia retórica desestimando la necesidad de problematizar la realidad que se está nombrando. En ciertos casos se habla desde una polarización: “colonizadores” y “colonizados”, que no permite la observación crítica de las complejas cadenas de poderes y privilegios establecidos por estas condiciones.

Entonces, frente a un Estado colonial, podrían visualizarse dos caminos según mi punto de vista. Un camino puede ser el de la inclusión, lo que significaría mantener las estructuras económica, política, cultural ya establecidas pero modificando el acceso a los derechos. Es decir, la cosa ya está hecha, la institucionalidad ya está establecida. La prioridad es la inclusión de los otros subordinados que no tuvieron la posibilidad de incluirse al principio. Me parece que esta es una medida de reforma. El segundo modelo es el de una transformación de las estructuras de poder. Esto implicaría la reimaginación no solo del Estado sino de la sociedad

en su conjunto, estableciendo nuevos pactos políticos en donde los indígenas y las mujeres participen en su construcción como actores en igualdad y no como sujetos a incluirse. Creo que lo que se ha hecho hasta ahora, a pesar de toda la lucha, va más en la línea de la inclusión del acceso a derechos un camino difícil e importantísimo pero insuficiente a todas luces si se trata de un país colonial-patriarcal. Ahora creo que es el inicio de una nueva etapa en la historia. Estos 200 años de un colonialismo-republicano nos podría poner a pensar en el camino de la transformación de las estructuras del país.

3. El aporte de las mujeres indígenas para pensar el futuro

Bueno y ¿Cuál podría ser otro aporte de las mujeres mayas en todo esto? Hemos trabajado en distintos campos y lo seguiremos haciendo. Pero, hablo de otro tipo de “contribución”. Hasta ahora veo que hemos utilizado y se ha considerado muy poco nuestra experiencia como forma de conocimiento. Me explico, el lugar que se nos ha impuesto en una sociedad profundamente jerarquizada, nos permite un ángulo diferente para observar de qué manera operan los mecanismos de dominación. Esa idea de la triple discriminación me parece bastante simple e insuficiente para explicar la realidad no solo de las mujeres indígenas y afrodescendientes, sino el tipo de sociedad que tenemos. No es solo dar cuenta de que existe racismo, machismo, discriminación por clase social, etc., es que estas prácticas e ideologías no operan de forma separada, son más efectivas y perversas cuando se interconectan. El racismo es más efectivo cuando se acompaña del machismo, y el machismo es más efectivo cuando se acompaña del racismo por que se conjugan dos formas de opresión que tienen la misma lógica y raíz: el determinismo biológico de la raza y el sexo como formas de sujeción. Entonces, hay una colonización del cuerpo, cuando los inferiorizados son construidos como máquina de producción y reproducción; ese es el papel que se le ha dejado históricamente a los pueblos indígenas y afrodescendientes cuando han sido objeto de esclavitud y trabajo forzado. Ésta ha sido la lógica bajo la que se oprime a las mujeres como género cuando se nos destina a un trabajo que no es reconocido ni valorado socialmente.

Por lo anterior, digo que nuestro lugar en la sociedad es un lugar de conocimiento. Esto nos permite indagar ¿Qué pasa con una sociedad cuya realidad se estructura a partir de múltiples formas de dominación?, ¿Cómo se entiende las relaciones de poder en este tipo de sociedades?, ¿Sobre qué bases se estructuran las exclusiones?, ¿Qué contenido le damos a nuestras reivindicaciones?, ¿Qué es lo que deseamos transformar? ¿Qué horizontes o utopías emancipatorias deberían guiarnos? Es decir, podemos aportar una interpretación y un modo de conocimiento del o los sistema de dominación distinto a lo que otros actores han mostrado y se ha traducido en los movimientos de izquierda, el feminismo y los movimientos indígenas. Cada uno de estos movimientos emancipadores y revolucionarios ha hecho historia, sería absurdo negarlo, pero también ocultan exclusiones porque responden a características de sujetos particulares cuya experiencia pretende generalizarse.

La experiencia de las mujeres indígenas y afrodescendientes es capaz de cuestionar el tipo de civilización que no cuestionan los movimientos de izquierda y feminista en su posición hegemónica. Es una civilización que ha fragmentado la realidad, su conocimiento y su transformación. Este tipo de civilización ha condicionado las luchas indígenas. Si bien, las mujeres tienen una gran fuerza en estos movimientos, éste es un lugar difícil para hablar de las opresiones de las mujeres y de sus formas de solución porque prima la experiencia, la palabra y la autoridad de los hombres o más bien la autoridad masculina. A menudo se culpa a las mujeres indígenas y afrodescendientes de este fraccionamiento, se les dice que tienen crisis de identidad o que no son capaces de definir sus lealtades porque están en un movimiento y otro y cuestionan tanto uno como otro. Esto creo que es el resultado de una cultura monista, unilateral y unidimensional. ¿Qué pasa entonces con la diversidad? Se ha vuelto un slogan de moda pero no se lleva a sus últimas consecuencias.

Mujeres indias como Avatar Brah (2004) y negras como bell hooks ¹(2004) han planteado desde hace mucho tiempo que la crisis no está en las mujeres negras e indígenas, sino en el sustento epistemológico y político de los mismos movimientos reflejo de la misma sociedad. Ellas proponen que las mujeres indígenas y negras tienen entonces un privilegio epistémico. Es decir, que su experiencia más amplia es una oportunidad para darle vuelta a la forma en que estamos pensando el poder, la dominación, la política y la transformación de la sociedad. Proponen que no es que nosotras dividamos los movimientos, es que los movimientos nacieron divididos y fraccionados para nuestras realidades y necesidades. Esto mismo ha retardado soluciones más radicales a nuestra problemática porque hemos perdido tanto tiempo deslegitimándonos unos a otros y compitiendo por ver quien tiene la razón histórica. Hay que darle un giro a esto, parece imprescindible, dicen ellas, que no compartimentalicemos, fracciones o jerarquicemos las opresiones sino que formulemos en vez de ello estrategias para desafiarlas conjuntamente sobre la base de una comprensión de cómo se conectan y se articulan (2004) Para alguna gente estas ideas simplemente son inaplicables he allí las limitaciones de nuestro mismo pensamiento, pero esto se ha venido trabajando teóricamente en propuestas metodológicas, políticas, epistemológicas en otros lados del mundo. Lamentablemente en Guatemala no nos llega todo este tipo de información a pesar de la pluralidad en que vivimos.

También la experiencia de las mujeres en general, y de las mujeres negras e indígenas particularmente, nos lleva a cuestionar la forma tradicional de ver el poder. El poder no está en un solo lado, mucho menos es solo económico o está solo en el Estado, aunque allí, se exprese de forma más visible. Una cosa es ver que el poder está en un solo lado como algo que se impone, otra es ver cómo éste se estructura en las relaciones sociales. La política desarrollada por múltiples movimientos es una gran experiencia que podemos llevar a la construcción de un nuevo estado y sociedad, ante todo porque creo que en este país no gobierna la política sino que los poderes económicos en forma de

1. Minúsculas, grafía con la cual se reivindica la autora.



dictadura. Si nuestra aspiración de llegar al Estado es reproducir el arte del más chispudo como forma de hacer política no estamos haciendo nada nuevo. Me parece que habría que armar un pacto político entre movimientos para que en vez de vernos como contrarios nos veamos como aliados y aliadas en las luchas frente a esta civilización cuya organización política se refleja en esto: un Estado colonial, patriarcal, capitalista. Esto por supuesto debe surgir en primera instancia de los movimientos sociales en su compromiso de construir nuevas formas de sociedad pero, no veo prudente que debamos dejar la solución solo en manos de los movimientos sociales. Me parece que hay que generar un nuevo sentido común, pensar en otra democracia, en otra política, en otra sociedad y en otro Estado. Es necesario un cambio radical. Allí estoy de acuerdo con Ana María. Pero al hablar de radicalidad no estamos hablando de ortodoxia o fundamentalismo sino de hacer cambios de raíz. Este podría ser un aporte y ¡Ojala! que la voz de las mujeres indígenas esté en la mesa de la pluralidad y no solo en la base social de los partidos políticos o de los movimientos sociales.

Gracias.

A stylized world map in shades of blue, showing the continents. The map is positioned in the upper right quadrant of the page, with the Americas on the right and Europe and Africa on the left.

PANEL IV

Desarrollo Rural y
Sostenibilidad Ambiental

La situación ambiental en Guatemala. Propuestas y acciones a corto, mediano y largo plazo.

Yuri Mellini

El tema que nos convoca es de sumo interés, no solo tiene que ver con la cultura de la democracia y construcción de la paz, sino que trasciende al tema de la gobernabilidad y por supuesto, ayuda a conocer un poquito más de este país. Este país que es de todos y todas y que nos da su riqueza natural y riqueza humana. Esos son sus mejores y más valiosos activos: lo mejor de este país es su gente y sus bienes y servicios naturales.

Voy a tratar de avanzar un poquito con el tema. En veinticinco minutos voy a abordar ocho aspectos generales. Vamos a hablar un poquito de los antecedentes de este tema, la situación de la política pública ambiental, los desafíos hacia el futuro y la propuesta. Vamos a hacer un análisis del contexto inmediato, la situación hoy: ya el Dr. Virgilio estaba comentando los temas de vulnerabilidad ambiental y adaptación al cambio climático como situaciones que estamos viviendo hoy. Por supuesto, vamos a hacer un poco de reflexión sobre el tema de la inequidad y las características sobre esa realidad nacional en el contexto de lo social y lo ambiental.

Hablaremos un poquito más adelante de lo que hay en Guatemala en materia de políticas públicas. Si por leyes o por políticas fuera o por documentos y papel fuera, el tema de la gestión ambiental en el país estaría resuelto y, claro, a partir de ese enfoque vamos a hablar un poquito también del tema de la situación mañana, los grandes desafíos. El abordaje de la conflictividad socio ambiental, una propuesta vista desde la óptica ciudadana y del ejercicio de los derechos ciudadanos en materia de la demanda al derecho humano de un ambiente sano y el derecho a lo intergeneracional y una serie de conclusiones más adelante.

Bueno, ¿Dónde estamos hoy? Guatemala en los últimos diez años ha sido evidenciado, más que nunca, como un país altamente vulnerable que en apenas doce años ha vivido cuatro fenómenos naturales extremos que en el contexto de la fisiografía y la orografía del país, nos presenta un país diferente. Antes parecía ser que los fenómenos naturales extremos era cosa que podía uno ver, pero que no los vivía con tanta frecuencia, con tanta contundencia y con tanta consecuencia.

En 1998, el huracán "Mitch" devastó la región de Centroamérica y, particularmente, Guatemala fue uno de los países afectados. "Mitch" nos presentó y nos develó de alguna manera las inequidades y la fragilidad de los ecosistemas humanos, de la relación entre los ecosistemas ambientales y, naturalmente esa característica de las inequidades: desgraciadamente los más vulnerables son los más pobres. Los que son más afectados por los fenómenos naturales extremos son aquellos que son invisibles dentro de los números y las estadísticas nacionales y a los cuales el Estado característicamente nunca ha llegado, hasta hoy.

Siete años después, nos tocó vivir la tormenta tropical "Stan". No habíamos terminado la reconstrucción efectiva luego de "Mitch" y en 2005 tuvimos una tormenta tropical, que es un fenómeno natural extremo de menor intensidad, que provocó mayores impactos que un huracán. La diferencia fue que "Mitch", en el 98, entró por la costa atlántica y algunos elementos del ordenamiento territorial como las áreas naturales del nororiente del país amortiguaron parte del fenómeno, mientras que "Stan", en 2005, entró por el sur occidente afectando las áreas de más alta concentración de población, las áreas más altamente afectadas en degradación ambiental y con los mayores niveles de pobreza.

"Stan" no nos dio tiempo a recuperarnos y ahora en mayo tuvimos la tormenta tropical "Agatha". Nuevamente, no habíamos terminado la reconstrucción post "Mitch" y "Stan" y teníamos encima "Agatha". Y esto nos ha evidenciado, otra vez, la vulnerabilidad no solo del territorio, sino la debilidad en la capacidad de respuesta de la gestión pública y sobre todo la debilidad del propio tejido social



para responder a estos fenómenos. “Agatha” con menor intensidad, con menor frecuencia en tiempo, provocó mayores o iguales impactos que “Stan” en 2005. A lo largo de este año hemos tenido una serie de fenómenos naturales extremos: la semana pasada con (la tormenta) “Matthew” y seguimos con una serie de fenómenos naturales extremos.

Históricamente, en el contexto biogeográfico el país y el territorio siempre han estado aquí y los fenómenos naturales siempre han ocurrido. La suma de dos variables nuevas: el calentamiento global y el cambio climático, junto a la frecuencia o recurrencia inmediata de fenómenos naturales extremos, junto a la degradación ambiental en el territorio, nos ha ido impactando. Por ello, hablar de la situación de la política pública en materia ambiental, obliga a tener una noción de lo que está ocurriendo hoy, de los fenómenos y las características, de la dimensión ambiental en el territorio, de la dimensión social en el territorio y por supuesto de estos fenómenos naturales que cada vez van a ser más frecuentes.

Este año estamos cerrando, hoy primero de octubre, una temporada lluviosa que en otros años hubiera sido menor. Según datos del INSIVUMEH hace tres semanas cumplimos con tener el invierno más copioso, abundante en precipitación hídrica, que el último registrado que databa de 1949. Este año superamos esa cantidad de precipitación pero la diferencia es que en 1949 el 68% del territorio nacional estaba cubierto de bosque y la densidad de población del país era de 3.5 millones de habitantes. Mientras, hoy somos 14.2 millones de habitantes y únicamente el 23% del territorio nacional tiene resabios de cobertura forestal. Eso quiere decir que hemos construido parte de los riesgos de una u otra manera.

Pero hablando ya en materia de la situación al 2010, el país ha ido desarrollando una serie de instrumentos y de diagnósticos base para las políticas, en los cuales se ha diagnosticado la situación real. La Universidad Rafael Landívar ha contribuido desde el año 2003 elaborando perfiles ambientales: el documento técnico más importante que en el país se ha producido en materia de situación ambiental.

Este perfil resume y acumula datos desde 2003 hasta 2009 ¹ y donde cronológicamente uno puede ir viendo como en cada perfil de situación ambiental encontramos una situación más degradada, más ampliamente deteriorada. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, la autoridad nacional ambiental ha producido, también, un informe nacional: El Geoinforme Nacional, que de alguna manera está presente. Pero una cosa son los documentos y otra cosa es la realidad.

En la realidad lo que la ciudadanía percibe es que hay altos niveles de degradación ambiental. Cuando uno lee los espacios de expresión pública ciudadana, tales como la carta de los lectores en prensa, los programas de teléfono abierto, las entrevistas o los blogs de los periódicos, la ciudadanía percibe a ese nivel, y también cuando uno habla con la gente en las comunidades y en otros lugares, que hay altos niveles de degradación. Particularmente la pérdida de bosque, la contaminación de las aguas, el deterioro de la imagen del paisaje y los escenarios naturales.

El otro elemento que no se puede pasar por alto es que, históricamente, el Estado en su conjunto y el gobierno en particular han tenido una muy baja inversión pública en materia de temas ambientales y gestión de los recursos naturales. El tema sigue siendo la cenicienta, pues también hay una escasa valoración estratégica a los bienes naturales y a los servicios ambientales. Desgraciadamente, la clase política guatemalteca no tiene la capacidad, no tiene la ilustración o no tiene la voluntad de entender que los bienes naturales y los servicios ambientales son elementos estratégicos para la gestión, no solo la gobernabilidad sino para promover un modelo de desarrollo.

Allí tenemos una miope visión del desarrollo de todo el país. Seguimos impulsando el desarrollo bajo los modelos agroindustriales de procesos extractivos y no se potencializa en sí mismo el capital natural del país. Esa es una de la ecuaciones más tristes que tiene el país, en donde la clase política, que es la que ejerce el

1. Se puede encontrar en la página web de la Universidad Rafael Landívar. www.url.edu.gt



gobierno desde el congreso o desde el ejecutivo, no tiene una visión muy clara y además, como este tema genera, ya lo vamos a ver más adelante, contradicciones con otros grupos, se convierte en un tema que incomoda y por lo tanto no se discute.

Si tenemos diagnóstico, también tenemos políticas e instrumentos de políticas. Solo en el marco normativo tenemos 1,250 normas ambientales. Tenemos 283 leyes vigentes como instrumentos de política pública y tenemos políticas para todos. ¿Entonces dónde está el problema si la política es el ejercicio del poder en busca del bienestar público? Cuando estudiamos teoría política entendemos que la política es la búsqueda del bien común y la política pública entonces es instrumentalizar los normativos, los marcos legales, las instituciones y las decisiones para que de alguna manera permitan gestionar este patrimonio tan importante.

Desde el año 1986, el país cuenta con la Constitución Política de la República y artículos constitucionales como el 97 que declaran los temas de la biodiversidad, del equilibrio ecológico, del agua y el tema de la reforestación como principios de interés nacional. A partir del año 86 tenemos la Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente, que es la primera de muchas herramientas de política para gestionar.

Hasta el año 2000 el ente rector en materia ambiental fue la Comisión Nacional del Medio Ambiente, la CONAMA, y a partir de ahí, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales fue fundado y desempeña la rectoría sectorial. Durante el periodo del Presidente Portillo se editó la Política Marco de Gestión Ambiental, y en tiempo del Presidente Berger se editó la Política de Conservación Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Por ser políticas de estado y no políticas de gobierno, las mismas se mantienen en el tiempo. Lo que pasa es que tenemos una fragilidad institucionalidad. Solo en la administración del Presidente Alfonso Portillo hubo cuatro distintos ministros

de ambiente. En la administración anterior (2004-2008) un ministro de ambiente que en los cuatro años de su administración, nunca se reunió con el presidente. En la actual administración, tenemos un ministro de ambiente que le razona los votos en el gabinete al presidente por que el presidente toma decisiones que contravienen el ordenamiento legal y contravienen los intereses de nación.

Entonces ¿Dónde están los temas de fondo? Hay cuatro grandes temas en los cuales quisiera enfocarme. Uno de los temas que no podemos pasar por alto es el tema del agua. El agua no solo es foco de conflictividad, es un tema de gobernabilidad, de oportunidades. Es un tema estratégico. El 65% de las aguas nacionales son trasfronterizas, lo que quiere decir que nuestras aguas benefician a otros Estados. El Río Mopán, por ejemplo, es estratégico en el modelo de desarrollo económico para el gobierno de Belice. El río Lempa que se origina en Olota, Chiquimula, es estratégico tanto en Honduras como en la matriz energética de El Salvador. Son bienes y servicios ambientales que en Guatemala se producen y que sin embargo, se comparten con otros Estados. Qué decir del Chixoy, el Usumacinta, el Suchiate, el Cuilco, el Coatán, que son estratégicos en el sistema de producción de Chiapas en el sureste mexicano, Tabasco y una parte de Campeche.

Entonces tenemos una ley, un mandato y una norma constitucional; un mandato desde el año ochenta y cinco y a la fecha no tenemos una ley general de aguas. Entonces la primera gran debilidad es que en el tema tan estratégico, como el agua, no tenemos ordenamiento, ni instituciones ni regulaciones. Subsiste una vieja parte de código civil de 1932 que se regula en la constitución y que crea un régimen "gallo-gallina". Tenemos que en el artículo 127 constitucional nos dice que: "las aguas son bienes públicos" pero en el 121 nos dice que: "excepto aquellas que sean susceptibles de aprovechamiento por particulares", entonces tenemos un régimen mixto de aguas. Existen modelos de gestión muy interesantes, como el de Totoncapán, donde en 46 mil hectáreas de bosque comunal existen 3,000 nacimientos que prestan un servicio a cien mil usuarios. Pero tenemos otros lugares como Retalhuleu, Jutiapa, Jalapa y San Miguel Petapa, en donde ni siquiera hay acceso al agua en cantidad y calidad debido a la escasez del recurso.



Hay otro tema adicional, por que los usos que se le dan al agua son tres: los usos comunes, los usos económicos y los usos ambientales. En los usos sociales o comunes hay otra gran falla. En el tema de agua potable y saneamiento, no tenemos una ley ni tenemos una autoridad. Una parte la hacen las municipalidades, otra parte la hace el Ministerio de Salud Pública, otra parte la gestionan localmente. El sector de agua y saneamiento es una total anarquía. Y pese a que pagamos el 1% del IVAPAZ para clorar el agua, es vergonzoso que en este país todavía se mueran más de 12,000 niños al año por una diarrea. Pese que estamos tributando para pagar a través del IVA la cloración del servicio del agua potable, y después del fenómeno "Stan", apenas el 48% tenía cobertura de acceso universal al agua. Este año se decretó en la conferencia de las Naciones Unidas, en el tema económico social, la consideración que los Estados deben garantizar el derecho universal del acceso al agua potable, un mínimo de 15 litros día/persona. En Guatemala aproximadamente el 64% de la población urbana y rural tiene acceso al agua. Todavía tenemos un gran pendiente social en este sentido.

El otro gran tema es que no hay una visión integrada de recursos hídricos y enfoque de cuenca, eso no existe. El MAGA va por un lado, el Ministerio de Energía y Minas va por otro y las organizaciones que gestionan el desarrollo local lo llevan desde un enfoque eminentemente minimalista. Lo que no debemos pasar por alto es que 99% de las aguas públicas están contaminadas con heces fecales. Todas las fuentes de agua en este país están altamente contaminadas y degradadas. Cualquier alcalde se entristece cuando en su jurisdicción municipal no pasa un río para echar la basura. De 333 municipalidades, únicamente 46 tienen plantas de tratamiento para las aguas residuales y de esas únicamente 23 están adecuadamente construidas. Pero también hay una percepción ciudadana de que los habitantes están dispuestos a pagar por el tratamiento de las aguas degradadas. Hay un principio del derecho internacional ambiental que dice el que contamina paga y en esa materia de alguna manera Guatemala tiene que ir avanzando en estos temas.

Alrededor del tema del agua hay una alta conflictividad: en la costa del pacífico la mayoría de las aguas son usurpadas por la agroindustria, la caña de azúcar o la palma africana, y comunidades cuenca abajo se quedan desprovistas del acceso al agua; el conflicto sobre industrias extractivas como la minería y la discusión sobre la construcción de represas para la generación de energía, etc.

Si vamos al tema de la sostenibilidad del bosque, pues aquí lo más patético es quizá saber que en el año '50 el 68% del territorio estaba cubierto de bosque, ahora apenas tenemos el 24% y anualmente perdemos 73 mil hectáreas. Una hectárea es el equivalente a una cancha de fútbol, 10,000 metros cuadrados, 73 mil hectáreas y apenas con esfuerzo público a través del programa incentivos forestales, estamos reforestando entre 5 y 12 mil hectáreas al año. Tenemos una cuenta en negativo y de nada sirve que el programa de incentivos forestales ha invertido 2,500 millones de quetzales en el programa en los últimos 10 años, cuando la plata fue a dar únicamente a los grandes industriales de la madera en este país. Esos son los ejemplos de las inequidades y la falta de la visión.

El otro gran tema donde no hay una visión clara del problema, es el ordenamiento territorial y los cambios del uso del suelo. Es contradictorio que el propio Instituto Nacional de Bosques fomente a través del otorgamiento de las licencias de cambio de uso del suelo, la pérdida de bosque natural para monocultivos como la caña de azúcar, la palma africana, y otros que de alguna manera se dan. Pese que el artículo 126 constitucional habla que es de interés nacional y de urgencia nacional, la reforestación nacional, en los últimos 25 años con la constitución vigente, únicamente, se han logrado reforestar acumulados 32 mil hectáreas. Claro, que tenemos grandes problemas. En el ordenamiento territorial sostenible ustedes ven los criterios que se utilizan: la urbanización, los monocultivos, las industrias extractivas y otros modelos en los cuales pareciera ser que no hay una concertación de los diferentes actores del organismo ejecutivo.

Las talas ilícitas siguen siendo un problema. Actualmente más del 40% de la madera que llega a los aserraderos de este país viene de aprovechamientos ilícitos

y eso sigue dándose constantemente. Por supuesto que la ley está orientada a un enfoque industrial no sostenible; aquí lo que se vale es hacer madera, no tener bosques ni producir plantaciones. No tener conservación de bienes estratégicos y, lo más penoso, es la pérdida de las zonas de recarga hídrica. El testimonio más cercano a la ciudad es la cordillera Alux entre Mixco, San Juan Sacatepéquez y San Lucas Sacatepéquez que la estamos perdiendo aceleradamente, también la zona de recarga hídrica de San José Pinula, donde se urbanizó toda la carretera a El Salvador y que era la zona de recarga hídrica más importante para el valle de la Ciudad de Guatemala.

En el tema de áreas protegidas y diversidad biológica, tenemos otro enfoque debilitado en el cual el patrimonio natural no es visto como un activo de largo plazo. No hay una percepción en las decisiones políticas que el patrimonio del país es un bien estratégico que, bien utilizado, puede rendir réditos para un mejor desarrollo y una mejor gestión pública, la inversión en el sector es escasa. El Parque Nacional Tikal, para ponerles un ejemplo, una de las mejores áreas protegidas del país, factura 12.4 millones de quetzales y el Ministerio de Cultura y Deportes le devuelven 4.2 millones. Del Parque Nacional Tikal se pagan los teléfonos del ministro, se pagan una serie de gastos que no son los gastos importantes. Hay total discrecionalidad de manejo. Y cuando uno lo ve en su conjunto, el sistema guatemalteco de áreas protegidas y el número de visitas por ejemplo, y se compara con países como Costa Rica donde se le apostó hace 31 años a convertirse en el primer destino internacional de turismo en naturaleza, y lo han logrado, solo el año pasado cerraron con 2.8 millones de visitantes nuevos, mientras Guatemala haciendo un tremendo esfuerzo no puede poner el patrimonio natural como destino de primer orden.

La inversión es escasa hay áreas por ejemplo en las cuales los guarda recursos son escasos, no hay la disponibilidad. Por supuesto que tampoco hay una visión de utilidad intergeneracional y hay contradicciones en temas de industrias extractivas. Lo más patético es la decisión de la renovación del contrato petrolero 285 en el Parque Nacional Laguna del Tigre del actual gobierno. Eso nos demuestra que no hay compatibilidad entre las visiones, los intereses y los enfoques.

El otro gran tema es el valor costero marino, un tema al cual ni siquiera nos atrevemos a voltearnos a ver, la riqueza de nuestros mares, la riqueza de nuestros océanos y el potencial de los mismos. Desconocemos el valor social y económico de las zonas costeras marinas que están en total olvido. El sector y el recurso en su conjunto no es valorado ni es aprovechado, pese a que tenemos altos niveles de nutrición y es proteínico-calórico. Tenemos una gran debilidad. Los grandes cardúmenes de los peces del pacífico son aprovechados por otros países, legalmente o con aprovechamientos ilícitos y Guatemala no los aprovecha. No tenemos una cultura de consumo y por supuesto, que se construyen nuevos conflictos, como las decisiones gubernamentales recientes de promover estudios para la minería férrica: la explotación de las arenas de mar y los contratos petroleros en las áreas de la plataforma marina. Ayer precisamente, el CONAP presentaba el turismo de avistamiento de ballenas, uno de los mejores potenciales del país en las regiones costeras del Pacífico. Se presentó el reglamento para avistamiento de cetáceos y contradictoriamente, los lugares donde se va a promover el turismo de avistamientos son los mismos que el Ministerio de Energía y Minas va a sacar como bloques petroleros para licitación.

Los humedales, otro de los temas interesantes. Estos son todos los recursos acuáticos que el país tiene. Desgraciadamente no conocemos los servicios que estos prestan. También hay contradicciones y conflictos políticos y la visión del desarrollo sigue siendo miope por parte de las autoridades. Los conflictos más patéticos: Laguna del Tigre – Perenco, Punta de Manabique – Tomsa, que son quienes le prestan el avión al presidente y quieren hacer una Terminal de gas dentro de uno de los humedales más importantes del país, o el caso de la Laguna de Lachuá contra la franja transversal del norte.

No es que se oponga uno al desarrollo, es simple y sencillamente que la ley se hizo para cumplirla y que todos estamos sujetos a la ley. Ni el Presidente de la República es superior a la ley. En un estado de democracia y desarrollo, gobernados y gobernantes estamos sujetos al imperio de la ley y esta es una de las dificultades mayores.

El otro gran tema para ir casi concluyendo, tiene que ver con el tema de la minería. La minería y las industrias extractivas, particularmente la minería metálica, es un asunto que desde 2003 a la fecha ha generado altos niveles de conflictividad. Cuarenta y nueve consultas comunitarias en las cuales han participado 840,000 guatemaltecos y guatemaltecas donde explícitamente, se han manifestado que no quieren en sus territorios este tipo de actividad industrial y sin embargo se siguen otorgando licencias y permisos.

Otro de los temas que han generado conflicto son las areneras, el caso Peronia por ejemplo, y recientemente ahora los temas de la minería en las costas del pacífico que nos van a dar mucho de que hablar y mucha demanda y protesta social en los próximos meses. Nada se habla del tema de la industria de la construcción, que es uno de los elementos importantes, pero ahí está el caso de la cementera en San Juan Sacatepéquez o los temas alrededor del aprovechamiento de las arenas y gravas de los ríos, el socavamiento de las causas y demás.

Y una reflexión muy profunda: el proyecto industrial Marlin (mina) es o no es negocio para el país, cuando en el mercado internacional la onza de oro está costando \$1,232 y a Goldcorp, pagando regalías e impuestos, le está costando facturarla \$124. ¿Para quién es negocio eso?

Algunos temas que no se nos pueden pasar por alto: el tema de la matriz energética, la discusión de temas como la extracción de hidrocarburos, las carboneras, las represas, el tema de la electricidad, las grandes decisiones de rechazo y, por supuesto, el tema de las energías limpias. El país no puede seguir sin una matriz energética muy clara en la cual se aborden estos temas y se concerte sobre los asuntos de interés nacional.

La educación para el desarrollo sostenible es otro tema importantísimo. Parece ser que solo los niños la tienen que implementar. En la educación ambiental lo más difícil es trabajarla con los adultos por que somos nosotros los que tenemos las malas prácticas, las costumbres, los modelos y patrones de consumo que son

los que impactan negativamente. Somos nosotros los que no hacemos ahorro energético, no reciclamos, no utilizamos eficientemente los bienes naturales. Tenemos, pues, una gran dificultad: la corrección de patrones de consumo, la responsabilidad intergeneracional y la educación para la adaptación al cambio climático.

Para finalizar, sobre la situación del mañana y los grandes desafíos. Aquí la discusión tiene que ser acerca de otorgarle una importancia estratégica al tema ambiental, tanto en el discurso como en la acción política. Esperamos nosotros que la campaña presidencial que arrancó ya o que arrancará el otro año pues tenga en la plataforma programática de las ofertas electorales el abordaje de este tema, y por supuesto el otro tema tiene que ver con el otro gran desafío que es el modelo económico. Una inversión que sea apreciada debe tener claro que toda decisión económica provoca un impacto ambiental, y ese impacto ambiental genera una protesta social. No se trata de decir que no se quieren inversiones, pero se tiene que tener claro que hay una lógica en la cual, a mayor inversión, mayor impacto y a mayor impacto, mayor protesta.

La comunidad socio ambiental: yo no quiero pasarme por alto que los pueblos indígenas son sujetos políticos con derechos plenamente reconocidos y en la medida en que se ejerce ese derecho político de los pueblos indígenas, hay una discusión cada vez más arraigada sobre el concepto de tierra - territorio, donde estas consultas tienen plena validez, plena pertinencia y es legítima la resistencia de los actores sociales locales.

Los modelos de las industrias extractivas, los monocultivos y la matriz energética actual van a seguir siendo fuente de conflictos hoy, mañana y siempre si el estado no replantea la visión y el modelo de desarrollo.

La propuesta: nosotros creemos que debe de haber una visión muy, muy clara del desarrollo sostenible intergeneracional que, hasta ahora, no se ha abordado. Es un abordaje inminentemente marginal, por supuesto, donde la dimensión



económica no debe ser el centro del concepto de desarrollo humano. Acá hay una fractura muy grande en el enfoque: a mayor inversión se cree que se va a erradicar la pobreza. No es así la lógica. La lógica involucra de alguna manera elevar los niveles de la participación ciudadana y de los motores emprendedores desde el nivel local. Lo que seguimos viendo, y creemos que debe fortalecerse en los niveles de base, es la resistencia como un medio político en la defensa del ambiente. De ahí que se tengan actualmente cuarenta y nueve consultas comunitarias. Cada vez más los grupos locales están reclamando ir al ejercicio de sus derechos políticos en materia de participación.

Lo que vemos y es uno de los problemas más difíciles, es como incrementa la criminalización de los movimientos socio-ambientales: a mayor protesta social mayor represión, mayor agresión, mayor criminalización. Casos patéticos como en las comunidades de San Juan Sacatepéquez o los casos en San Miguel Ixtahuacán. En la experiencia de CALAS hay que seguir tomando acciones legales para exigir el derecho humano un ambiente sano. Si hay que perseguir penalmente al Presidente por violación a la Constitución, hay que hacerlo. Si hay que presentar amparos por que los procesos son ilegales, hay que hacerlo. La ley nos lo permite. Solo sentando precedentes jurídicos vamos a construir un modelo, y finalmente un diálogo en una mesa de pares. Hasta ahora desgraciadamente las mesas en los temas ambientales no son de pares. Hay una inequidad absoluta entre los grupos de poder y los grupos locales.

Muchas gracias.

Territorios ancestrales y pueblos indígenas

Domingo Hernández Ixcoy

Antes de entrar al tema quiero saludar a esta iniciativa que aborda el tema sobre democracia y justicia social, considero que es un tema importante y necesario para nuestro país tomando en cuenta que nuestra historia ha estado ausente en el ejercicio de la democracia y justicia social; a pesar de la firma de los Acuerdos de Paz, se sigue una deuda histórica con nuestros pueblos al no tener una estrategia para la construcción de la democracia y la justicia, elementos determinantes para la plena realización de vida de los seres humanos.

En Guatemala estamos viviendo una situación donde tenemos que abrir brechas para construir la historia y hacer del futuro un país diferente del que tenemos actualmente. El reto de la democracia y la justicia social, es una demanda de los pueblos en todo el continente que se organizan y luchan por sacudirse de la opresión y de la explotación, es importante decir, quienes se oponen a esta demanda han sido siempre los grupos oligárquicos de cada país que no les conviene que existan cambios. Todos sabemos que el año pasado se fabricó un golpe de estado en Honduras destituyendo a un gobierno que empezaba a responder a algunas demandas de la sociedad hondureña, como siempre la oligarquía de ese país apoyado por fuerzas externas reaccionarios de los Estados Unidos y la oligarquía guatemalteca acostumbrados a explotar a nuestros pueblos fueron los primeros en avalar y celebrar esa vergonzosa acción. Ayer nuevamente vivimos otro momento difícil, me refiero a lo que vivió el pueblo Ecuatoriano y su presidente Rafael Correa, donde se intentó otro golpe a un proceso que pretende superar la desigualdad y marginación de los más desposeídos.

Al iniciar esta plática quiero compartir con ustedes este día es Julajuj Q'anil de nuestro calendario maya, es el día de las once energías de la semilla, que nuestros abuelos y abuelas interpretaron hace 5,126 años, y podemos decir, como pueblos

nos sentimos realmente congratulados de que nuestros antepasados llegaron a entender el movimiento del universo, la organización del tiempo, lograron organizar un calendario que ahora los científicos del mundo reconocen como uno de los más exactos que ha producido la especie humana. Hago mención de esto porque tiene para nosotros un alto significado conocer nuestra historia ya que ayuda a revertir la estrategia de descalificación hacia nuestros pueblos creada desde la colonia para mantener a los pueblos indígenas en el empobrecimiento, para mantener la opresión inventaron que somos incapaces, ignorantes, haraganes, atrasados, ya que para dominar a un pueblo o un grupo había que inventar todo tipo de desprecio para justificar esa opresión.

Como pueblos indígenas en estos años de concientización y organización por nuestros derechos, nos vamos convirtiendo en actores por cambiar nuestro país, hemos comenzado a revertir la discriminación y cuestionar la explotación que ejercen los grupos de poder económico sobre nuestros pueblos; en este caminar, nos hemos encontrado con nuestra verdadera identidad, esa identidad oculta en este territorio, hemos encontrado que tenemos una historia muy rica, que construyeron nuestros antepasados, que tuvieron la capacidad de construir la matemática, interpretaron la organización y los movimientos de los elementos del cosmos, también vamos encontrando que tenemos un territorio usurpado por terratenientes que es la principal causa del empobrecimiento de nuestros pueblos y que vivimos en un sistema colonial; hemos vivido genocidio tras genocidio el más reciente en el conflicto armado interno que dejó secuelas que aún la seguimos viviendo.

Desde tiempos inmemoriales para nuestros pueblos el territorio ha sido la base fundamental para el desarrollo de nuestra identidad como pueblo MAYAB` que cuenta con cosmovisión que nos invita a estar en convivencia armónica con nuestro territorio por ello nuestras abuelas y abuelos siempre nos dicen que debemos cuidar nuestra relación con la madre tierra, pues lo que le pasa a la tierra, también, les pasará a los hijos e hijas de la madre tierra. Este pensamiento milenario de nuestros pueblos también es la forma de pensar de los pueblos



originarios de todo el continente como ejemplo, la cosmovisión andina, la cosmovisión Náhuatl son similares a los otros pueblos de este continente.

En este territorio el pueblo maya logró desarrollar una filosofía para entender la espiritualidad y el componente material para entender la organización de la vida cósmica llegando a la conclusión que los humanos somos nada más un elemento de esta organización cósmica. Por eso dicen las abuelas y abuelos, nos desarrollamos y caminamos a la par del tiempo, este pensamiento está presente en la práctica comunitaria por ejemplo: cuando comienza le época de lluvia nos alegramos porque sabemos que viene a regar a la madre tierra para que los seres vivientes tengamos vida y para que florezcan las plantas por eso saludamos la llegada de la lluvia y como muestra de agradecimiento le quemamos el copal, se dialoga con la lluvia, se le pide que no provoque inundaciones, entendemos que todos los elementos de la madre naturaleza tienen vida, escuchan sienten y actúan.

Nuestra relación con el abuelo Sol es de mucho respeto porque sabemos que es el dador de vida de todos los que habitamos el planeta tierra por eso, nos dicen que debemos levantarnos temprano para cuando salga el sol ya estemos trabajando para poder aprovechar los primeros rayos que nos inyecta energías positivas para nuestra salud para sentirnos contentos que se empieza un nuevo día. Con la abuela Luna, el movimiento de ella influye en nosotros, en nuestras semillas, en las cosechas del sagrado maíz, en las plantas y en nuestra organización social.

Esta forma de pensar de nuestros pueblos, cambió radicalmente hace cinco siglos donde comienza una nueva historia cargada de opresión, de explotación y de racismo. Nuestros pueblos fueron convertidos en mano de obra para ser explotados en haciendas, en construcción de iglesias, ciudades, abrir carreteras para el beneficio del poder económico colonial y clerical. El pasado es también el presente, el Estado guatemalteco es de herencia colonial es un instrumento al servicio de los grupos del poder económico es por ello que aplica represión para resguardar los intereses de la oligarquía de este país.

Desde hace aproximadamente cinco siglos tanto en el período colonial como en el republicano, ya no permitieron que nuestras abuelas y abuelos se dedicaran a estudiar, interpretar y desarrollar la astronomía, la matemática, la arquitectura y la investigación científica; con ello se prohibió, la práctica ceremonial, porque los colonizadores trataron de desvincular a nuestros pueblos de la madre tierra. Con el surgimiento del Estado se impuso un régimen de propiedad privada, es decir, privatizar territorios, pensamientos y actitudes. Con esta ideología colonial que se puso en práctica, a nuestros pueblos los ha llevado a la sobrevivencia, a la resistencia y a la rebelión de manera permanente para no permitir ser aniquilados como pueblos.

Nuestro territorio tiene un alto valor ya que es nuestra vida misma, es el espacio donde desarrollamos y recreamos nuestros idiomas por ejemplo: yo hablo en Maya-K'iche' porque soy del K'iché, lo vengo desarrollando porque pertenezco a mi comunidad y mi pueblo, así los demás pueblos, Kaqchikel, Tz'utujil, Mam y otros pueblos. A partir de aquí, nuestra organización social comunitaria nos hace diferentes y también complementos, en nuestras comunidades tenemos toda una estructura social que se cortó su desarrollo en la invasión, pero quedan a nivel local estructuras que nos permiten estar como pueblos con identidades claras por ejemplo: nuestras autoridades comunitarias son legítimos, tienen esa vocación y nacen con cualidades, diferentes de los que surgen de los partidos políticos llena de irregularidades, corrupción, nacen entre luchas de poderes y oportunismos. La autoridad comunitaria es un servicio donde se deposita la confianza en la persona por sus valores y principios demostrado en la práctica y donde no media el dinero. El territorio es un espacio donde se cultiva nuestra identidad, la vestimenta maya que están llenos de significados cosmogónicos, los güipiles son libros que sintetizan pensamientos elaborados desde las manos de la mujer maya que a pesar de la opresión es un arte que nos vincula con nuestra historia, con nuestro pasado y visualiza nuestro futuro. El espacio territorial representa nuestra historia donde caminaron, dialogaron nuestros antepasados y donde nos organizamos para nuestra resistencia, donde soñamos construir una sociedad más justa.



La falta de justicia, la violación de los derechos de los pueblos indígenas sigue siendo uno de los problemas no resueltos en la actualidad. Las injusticias campean en todo el territorio nacional. Hoy asistimos a un neocolonialismo que se impulsa desde el Estado permitiendo la presencia de transnacionales en alianza con la oligarquía que actúan con toda impunidad, saquean los recursos de la madre tierra, explotan a los hijos e hijas de la madre tierra, utilizan los medios de comunicación para engañar nuestras comunidades, utilizan la justicia para criminalizar y reprimir a los que defienden a la madre tierra.

El sistema de justicia en Guatemala nunca ha servido para los pueblos indígenas ya que su misión es perseguir, encarcelar a líderes que defienden sus comunidades como el caso de la persecución y órdenes de captura a las ocho mujeres en San Marcos encabezada por Crisanta Pérez, encarcelamiento a Ramiro Choc de El Estor, Izabal y encarcelamiento a 150 años al Señor Abelardo Curup de San Juan Sacatepequez, esta forma de actuar de la justicia en nuestro país, nos recuerda los escarmientos a los rebeldes indios en la época colonial que se les aplicaba azotes al picote en parques para que otros dirigentes y otras comunidades no siguieran el ejemplo de rebeldía, ya que hablar de justicia para los pueblos indígenas es una amenaza para los intereses de los grupos del poder económico acostumbrados durante estos quinientos años de explotar al trabajador. Para ellos, el pueblo indígena y el pueblo en general solo sirven para la explotación y no un ser pensante.

El neocolonialismo llega a nuestras regiones utilizando los medios de comunicación para presentarlo como desarrollo para nuestros territorios, ¿Desde cuándo los ricos piensan en desarrollar a los pueblos indígenas? El término de desarrollo ya lo conocemos desde hace muchos años atrás. Las primeras veces que se escuchó de desarrollo fue en la década de los años 60s, cuando se promovió el programa Alianza para el Progreso para América Latina, impulsado desde los Estados Unidos, proyecto para contrarrestar el proceso revolucionario del pueblo Cubano. Como parte de este proyecto de desarrollo en esta región se impulsó el Mercado Común Centroamericano, beneficiando a pequeños grupos del poder económico

y no para nuestros pueblos. Ahora, nuevamente se escucha, en los diferentes medios de comunicación, la propaganda de desarrollo cuando se impulsa los mega-proyectos como la minería e hidroeléctricas, la franja transversal del norte y otros grandes proyectos de los ricos nacionales y extranjeros; entendemos que es el desarrollo para estos grandes ricos, por eso, denunciemos esas intenciones y cuando nos oponemos al saqueo empiezan a criminalizarnos a descalificarnos a utilizar los estereotipos coloniales que los indios *“no quieren desarrollo, que los indios quieren estar en el atraso”*. Nosotros jamás vamos a estar en contra del desarrollo, estamos en contra del engaño, del manipuleo y empobrecimiento, estamos en contra de la explotación bárbara a la madre tierra y la acumulación de riqueza en pequeños grupos.

El desarrollo que se está impulsando es pues un nuevo despojo a nuestros territorios y para nuestras comunidades es la llegada del mal es la llegada del miedo, es la llegada de nuevos conflictos. Es la manipulación del hambre y empobrecimiento de las comunidades. Es importante llamar por su nombre, este sistema capitalista ha producido tanta pobreza ha producido tantas muertes, enfermedades y seguirá produciendo mientras nosotros permitamos.

Nuestra resistencia ha estado en la realización de las consultas comunitarias de buena fe, donde se articulan nuestras comunidades donde ejercemos nuestros derechos, donde ponemos en práctica una forma milenaria de toma de decisión. Comparto con ustedes la consulta de Cunén, municipio del departamento de El Quiché, entrevistamos a varias personas de las comunidades entre ellas una abuelita y le preguntamos ¿Por qué estaba participando en la consulta? y nos dijo, realmente vengo porque estoy muy preocupada por mis hijos y por mis nietos porque tengo entendido que viene nuevamente el mal. Entonces el mal es decir nuevamente, nuestros territorios están siendo amenazados, aquí radican nuestras diferencias si para el gobierno es desarrollo, permitir la entrada de las transnacionales a nuestras comunidades para nosotros es la llegada del mal. Otro señor nos dijo hace 500 años llegaron los invasores a saquear, se llevaron lo que estaba sobre la tierra, ahora regresan y se quieren llevar lo que está debajo



de la tierra. Es interesante la claridad con que nuestros pueblos interpretan este llamado “desarrollo”.

Nuestro futuro como país y como pueblos indígenas

Necesitamos crear las bases para revertir estos 500 años de opresión, de racismo y de explotación bárbara que han tenido que soportar nuestros pueblos. Cuando hablo de revertir las bases que se impusieron desde hace cinco siglos, porque son éstas estructuras coloniales, las que siguen presentes en la práctica y en el pensamiento de los grupos de poder que se han beneficiado de ello; cambiar esta situación no se logra con dar abono al campesinado e indígena o darle Q.300.00 a los más empobrecidos o repartir aceite o promover programas paternalistas, esto puede servir para una emergencia nacional o una coyuntura puntual. Necesitamos que a nuestros pueblos se les respeten sus derechos, sean dignificados como pueblo, que pasa por eliminar el racismo y exigir un pago justo a su trabajo, en otras palabras, necesitamos que sean dignificados los trabajadores y los pueblos indígenas.

El otro punto, que necesariamente debemos abordar son las estructuras que generan estas inequidades, es decir, debemos poner sobre la mesa la función del Estado ¿Es para los pueblos o es para los grupos de poder? Preocupa mucho el actuar de los organismos del Estado su relación con nuestros pueblos por ejemplo: para enfrentar las demandas o cuestionamiento de nuestros pueblos el ejecutivo ha formado comisiones de negociación de alto nivel que sólo ha servido para desgastar a nuestras comunidades, dividir a nuestras organizaciones, se toman acuerdos pero no se cumplen, hay experiencias como las 12 comunidades de San Juan Sacatepéquez que se formó una comisión para resolver el problema que provoca la cementera, las comunidades tienen bien claro lo que esperan: que salga esta empresa y que el ejecutivo como autoridad debe responder a las demandas del pueblo, pero aquí sucede lo contrario el Estado obedece a una empresa y no a un pueblo. Otro ejemplo, las comunidades del Estor que se pasaron nueve meses

negociando, pero no lograron la liberación de Ramiro Choc; mientras se está negociando en instancias del Estado, se sigue avanzando en la implementación de los mega-proyectos, se sigue desorganizando a nuestras comunidades y se sigue aplicando represión. Considero, se necesita dotar al ciudadano del conocimiento y ejercicio sobre sus derechos individuales y colectivos, el desconocimiento de nuestros derechos les permite a los grupos de poder seguir manteniendo sus privilegios. Si bien, el tema que estamos abordando es pueblos indígenas, considero debe ser toda la población guatemalteca que necesita conocer sobre nuestros derechos para organizarnos y que se cumplan las leyes, que no solo sea un discurso sino un instrumento para hombres y mujeres.

Necesitamos que la educación sirva para descolonizar pensamientos y actitudes en todos los niveles, que los medios de comunicación contribuyan a generar conciencia, que se dé a conocer la verdadera historia de nuestro país y construir desde los pueblos, nuestro futuro para que este país deje de ser la patria del criollo como lo definió el Maestro Severo Martínez.

Tenemos que tener muy claro que, la madre tierra está siendo amenazada más que nunca a lo largo de estos 500 años al igual que los hijos de la madre tierra. Es por ello que defender la Madre Tierra es demanda urgente y responsabilidad de todos los humanos; nuestras comunidades ya lo están expresando a través de las consultas comunitarias, que se van generalizando en diferentes regiones del país con la consigna que la Madre Tierra no se vende, la Madre Tierra se defiende, nuestra relación con la tierra ha sido siempre colectiva, tenemos menos de 200 años que nos impusieron la propiedad privada con la revolución de 1871, Justo Rufino Barrios, que promovió la propiedad privada con el discurso que la propiedad colectiva era signo de atraso.

Esta lucha en defensa de la Madre Tierra, no es en beneficio solo para pueblos indígenas, es para los habitantes del campo y de la ciudad. Dejar claro que el proyecto neoliberal no distingue ubicación geográfica, raza, credo, ni identidad étnica ya que es el nivel más alto de voracidad y acumulación de riquezas del

sistema capitalista. Con esto queremos decir lo que necesitamos hacer es crear conciencia de un nuevo país, la defensa de nuestros territorios. Lo que se defiende en el campo también es para la ciudad, tengámoslo claro. Las verduras, el maíz, el trigo y todo lo que consumimos en la ciudad, no se produce sobre el cemento. El agua no viene del chorro, viene de las montañas. Por lo tanto, exhortamos a los que están aquí presentes en este foro, repensar un futuro mejor para nosotros y para nuestras futuras generaciones. Hoy estamos siendo amenazados por el proyecto neoliberal que es la agenda del Estado, y es la agenda que seguramente van a seguir los futuros gobernantes sin importar quien gane las próximas elecciones.

Existe la necesidad del diálogo, del intercambio de diferentes puntos de vista en relación a los problemas nacionales para ir creando una cultura de debate, de enriquecimiento político para superar el verticalismo, las imposiciones de ideas y que podamos discutir alternativas viables y responsables para sacar a nuestro país donde está sumido actualmente por la actitud irresponsable de gobernantes y de grupos de poder.

Ley de desarrollo rural: un proceso inconcluso de la propuesta social a la indiferencia política

Helmer Velásquez

A nosotros nos han pedido conversar no en estricto sobre la Ley de Desarrollo Rural, sino lo que han sido los procesos de diálogo en este país vinculados a la materia rural y agraria, sobre eso vamos a tratar de referirnos. El contenido de nuestra charla intenta situar en un primer momento el problema de decir: cómo está la situación en este momento, son realmente pinceladas, grandes zancadas, ustedes conocen esta realidad, pero no queremos desaprovechar la oportunidad de remarcarla; es decir, situar un poco la realidad en el campo, la cara de la pobreza, hablar un poco del proyecto económico- hegemónico que se impone en estos momentos en el campo guatemalteco, algunas tareas que hemos emprendido los guatemaltecos intentando revertir esta situación de inequidad en el campo como los Acuerdos de Paz, para terminar refiriéndonos a los diversos procesos de diálogo que han habido en los últimos catorce años en este país vinculados a esta materia para terminar con algunas ideas de lo que, para nosotros, serían las lecciones aprendidas y un intento de visualizar una ruta de futuro por lo menos desde nuestra perspectiva en CONGCOOP y el Instituto de Estudios Rurales y Agrarios de nuestra institución.

Algunos datos que seguramente ustedes conocen, pero que nos parece necesario simplemente remarcarlos, no voy a referirme a toda la lista de datos o indicadores sobre la situación en el campo. Primero, este detalle de Guatemala, como uno de los dos países en América Latina que sigue teniendo una población rural realmente importante, un país con una ruralidad vital y cardinal para el proceso de desarrollo del país. Hay dos datos al día de hoy sobre el margen o el porcentaje de población en el campo. Algunos hablan de 53% de habitantes en el área rural y el otro dato llega al 60% de habitantes en el área rural.

De ese cúmulo de población en el campo, ustedes pueden ver y seguramente los conocen, el 86% de la población rural es pobre. Este es un dato lacerante pero nos parece un dato que grafica y que nos va a servir para entender por qué los guatemaltecos hemos empeñado tanto esfuerzo y tanta sangre en intentar revertir esa situación. El 86% de la población rural es pobre. El 86% de los agricultores de este país se encuentra en situación de pobreza. Ese es otro dato que nos parece clave porque grafica cómo la gente que nos alimenta, cómo la gente que nos facilita a nosotros la vida, se mantiene con márgenes de pobreza realmente lacerantes y extremos. Es decir, un alto porcentaje de la población es pobre.

Otros datos que nos llamaron la atención y que queremos revelar son: por un lado, los 400 mil niños que en este país trabajan, lo cual ya es dramático, el 75% trabaja en la agricultura. Esto ejemplifica la situación de pobreza, la situación de la familia campesina que se debe incorporar tempranamente al sector laboral (en lo mejor de su vida); claro, negándoles -a los niños- la oportunidad de acceder a las escuelas y demás factores que dignifican al hombre y a la mujer, negándoles un mejor futuro. También la desnutrición, teniendo en cuenta que nuestra población en estado de desnutrición crónico ya dice mucho del país que tendremos en diez, quince o veinte años; es decir, que no podremos lamentarnos después, si ahora no hacemos esfuerzos necesarios para revertir esa situación. Por otro lado, tenemos las enfermedades crónicas, temas al que ya se refirió Yuri anteriormente. Solamente 16% de los trabajadores agrícolas es cubierto por la seguridad social, eso significa que este país carece de seguridad social. La gran masa campesina, la gran masa de trabajadores en el campo no es sujeta a la cobertura de seguridad social; en síntesis -con eso voy cerrando esta parte-, uso la frase del Banco Mundial: *"Guatemala es el país con más desigualdades socioeconómicas de América Latina"*, preferí usar la frase de ellos por el peso político y la credibilidad que para algunos sectores en este país tiene el Banco Mundial.

Además, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD que es ampliamente conocido, de él yo solo quisiera mencionar la frase siguiente: *"No obstante que*



el PIB per cápita de Guatemala es mucho más alto que otros países.” Los países de Centroamérica están mejor calificados en el Índice de Desarrollo Humano que nosotros, esto representa la verdad y la síntesis de la situación guatemalteca. El bajo índice de desarrollo humano en Guatemala subraya que la inequidad es el resultado de la desigualdad en la distribución del ingreso nacional. Una verdad sabida que un país rico o altamente rico, pero con un problema grave en su distribución, una distribución desigual que nos hace no solo inequitativos sino que nos coloca a la cola del desarrollo humano.

Para cerrar, si bien el área rural contribuye de manera significativa a la economía nacional mediante los ingresos y el empleo generados en los ámbitos de la agricultura y aprovechamiento de los recursos naturales, los indicadores socioeconómicos en el área rural ubican a Guatemala entre los países con menor desarrollo humano en América Latina y se reitera lo que ya decimos.

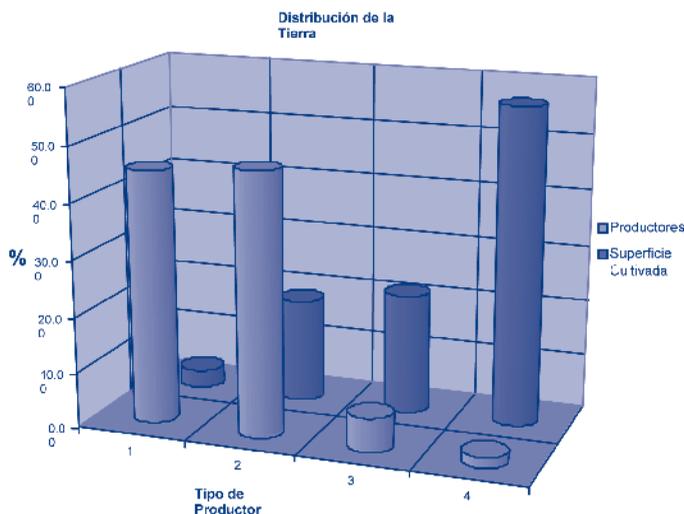
Lo siguiente es una pincelada sobre la historia, no es para referirme a la historia ni hacer de ello el centro, solo mencionar dos cosas para luego, cuando llegemos al siglo XXI corroborar un dato: durante la invasión europea, la concentración de la tierra como el recurso preciado de los seres humanos, lo que quiero situar es que desde aquella época Guatemala concentra su modelo de desarrollo en el monocultivo y en la exportación. Primero fue el cacao, ustedes recordarán, del cacao pasamos al añil, del añil a la cochinilla, de la cochinilla al café, para cerrar el siglo XX con la caña y la palma aceitera. Arrancamos con ese modelo y pese al cambio de los siglos, nuestro modelo se mantiene en el monocultivo, en el acaparamiento de la tierra y en la explotación de la mano de obra campesina e indígena.

Este es un intento de graficar la situación de la tenencia de la tierra de la cual hablábamos hace un momento. La primera barra, la azul, se refiere a los productores de infrasubsistencia y la barra pequeña de color marrón, al porcentaje de tierra que estos cultivan. Los productores de infrasubsistencia entonces, el número uno cultivan la cantidad de tierra que allí aparece. El número dos se refiere a

los productores de subsistencia, la situación es bastante semejante, azul es el número de productores y el color marrón la cantidad de tierra que estos poseen para producir. El número tres se refiere a los productores ex-sedentarios, allí se empieza a invertir la gráfica, la columna azul empieza a ser más pequeña y la cantidad de tierra que poseen en color marrón empieza a ser más grande; y la última hace referencia a los productores comerciales. El número de productores es esa barrita azul pequeña y la cantidad de tierra que concentran es la barra marrón. Solo para presentar de manera gráfica la situación.

- 1.= Infra subsistencia
- 2.=Subsistencia
- 3.=Excedentarios
- 4.=Comerciales

Gráfica 1
Distribución de la tierra



De este otro dato que se vincula a la anterior, solo quiero agarrar la primera frase para decir lo siguiente, del total de tierra apta para la producción de maíz en este país alrededor de 18,900 km², 7,235 se encuentran subutilizados. ¿Qué significa esto? Que en un país famélico como el nuestro, nos damos el lujo de dejar en el abandono, de no utilizar, de no hacer producir 7,000 km² de tierra con los cuales podríamos alimentar a la población de este país e incluso ser super-habitarios en la producción de maíz. Esto solo grafica el total de productores en Guatemala 819,000 de los cuales 794,000 son productores de subsistencia y el cuadro de abajo grafica cómo el maíz es el eje y el centro más importante en la generación de empleo en este país para los pequeños productores.

Cuadro 1
Principales cultivos

Producto	No. de Productores/as	No. Pequeños/as productores/as	% de pequeños/as productores/as
Maíz blanco	589,377	540,547	91,71%
Frijol negro	292,961	267,217	91,21%
Maíz amarillo	190,622	185,229	97,17%

Los siguientes datos son sobre la PEA. Un dato al que ya mencionó Yuri muy rápidamente, los nuevos procesos de reconcentración de la tierra, pese al déficit alimentario que tiene nuestro país, sigue concentrándose la tierra, en este caso, en el Norte del país en el área del Polochic y Petén, promoviendo el cambio de cultivos de tierras anteriormente productores de alimentos para nosotros (tierras maiceras) ahora pasan a ser tierras productoras de caña y de palma africana. Es decir, estamos abandonando el cultivo de maíz de manera acelerada y produciendo nuevos procesos de expulsión de campesinos indígenas de sus antiguas tierras. Este es nada más un dato de palmas aceiteras, se espera que para el 2012 tenga 3,333 caballerías sembradas. La caña de azúcar tenía ya para el año 2007 cuatro mil caballerías. La consecuencia es muy sencilla más déficit en la seguridad alimentaria, más riesgo alimentario para el país y más migración a las ciudades y al norte.

El contexto internacional, solo menciono el caso del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en donde la tierra pasó a equipararse a mercancía en su artículo 10 sección C, la tierra pasa a ser una mercancía, en tanto queda sujeta a una prohibición de ser expropiada. Es decir, el margen de maniobra de nuestro Estado se hace cada vez más limitado para lidiar e intentar resolver el tema agrario. Como producto de la fiebre mundial que hay sobre la tierra, observamos como ejemplo, la situación de cómo Corea del Sur compra 700,000 hectáreas en Sudán; Arabia Saudita compra 500,000 hectáreas en Tanzania, empresas transnacionales empiezan a comprar tierras de manera voraz y la Hyundai compra en Siberia alrededor de 6 millones de hectáreas.

Voy a las soluciones que es el tema de fondo que se me ha pedido hablar. La primera vía de solución de los últimos años que escogimos los guatemaltecos, fue la vía armada. Es decir, desarrollamos una guerra cruenta, todos la conocemos, a la base de la cual estuvo realmente la concentración de los recursos en este país. Para graficar el asunto uso una frase de José Arcia que dice: *“si se pudiera resumir la causa de los 36 años de guerra interna en Guatemala, en una línea podría ser: la mayoría de los recursos en manos de unos pocos.”* Ese fue un intento de solución de esa generación al problema de la tierra, al problema agrario y al problema de desarrollo rural. A esto sigue todo el proceso de paz y en esto me voy a detener y paso a los diálogos.

El primer intento de desarrollar una política de desarrollo rural concertada, lo desarrollamos hace alrededor de catorce años en el marco de la reformulación de la estrategia del reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado interno. Ésta, a nuestro juicio, fue una oportunidad desaprovechada, un diálogo que duró alrededor de seis años, se formula una estrategia que luego se transforma en papel. Ese primer intento valioso, acompañado de la comunidad internacional no logró tener los resultados que se buscaban. ¿Qué conseguimos entonces los guatemaltecos al frustrar y al fracasar aquel intento? Uno, bolsones de pobreza, nuevos bolsones de pobreza en el campo. La población refugiada regresa al campo en condiciones realmente detestables y no se logra incursar el proceso de desarrollo rural a partir de ellos.

Un segundo intento por la vía del diálogo, este país lo hizo muy impulsado por la comunidad internacional con una sugerencia del grupo consultivo del año 2002. El Presidente Alfonso Portillo se ve estimulado a convocar a un diálogo sobre desarrollo rural. Este diálogo no fue a más, terminó el gobierno de Alfonso Portillo y el diálogo no logra ofrecer resultados.

Vamos al gobierno de Oscar Berger, efectivamente se logra instalar esta segunda mesa de diálogo llamada: Mesa de Diálogo y Participación sobre el Desarrollo Rural. Fueron los campesinos, las organizaciones sociales y los partidos políticos que fueron disminuidos, (dos partidos bastante pequeños) porque llegan los empresarios con su plana mayor, la Cámara del Agro y el gobierno. Quiero nada más resaltar dos cosas, el diálogo avanzó de una manera sostenida e importante, logramos tener acuerdos sobre temas de inversión, producción, ejes de trabajo, etc. ¿En dónde se frena el tema? Pues, al discutir el tema agrario. En ese momento el sector empresarial del agro dice: *“este diálogo no va más, nos retiramos, la tierra no es un elemento de discusión, la tierra es un factor de atraso, la tierra no es un factor de desarrollo, consecuentemente nos levantamos y nos retiramos de la mesa”*. Sorprendentemente, el Gobierno de la República sigue en el diálogo y asume la defensa a ultranza de las posturas del sector empresarial. Consecuencia final este diálogo se aborta, no hubo conclusiones y demostró por primera vez, en ese marco de diálogo, la intencionalidad intransigente del sector privado empresarial. Intransigente en el sentido que la tierra no se discute porque a su juicio la propiedad privada es absoluta y no hay ninguna forma de discutirlo.

En el ínterin surgió el diálogo nacional agrario intersectorial, este fue convocado por la Corte Suprema de Justicia, un ejercicio inédito en este país en donde la corte convoca a los sectores sociales a discutir un mandato de los Acuerdos de Paz, elaborar un código agrario sustantivo y procesal y crear e instalar los tribunales agrarios en este país. Un avance de siglos, (un avance que Costa Rica lo logró hace 35 años, México lo tiene mucho antes) y que se proveía para este país un avance, realmente importante, para resolver la conflictividad agraria, el resultado después de dos años de trabajo se produce una propuesta de código, dos visitas

de la cúpula empresarial a la Corte Suprema de Justicia y el diálogo finaliza. Estas dos visitas determinaron que los señores magistrados frente al capital cancelaran el diálogo y se aborta una posibilidad vital e importantísima para este país de modernizar no solo la legislación sino de poder utilizar las relaciones sociales y de producción en el campo. Esta responsabilidad histórica, de la Corte Suprema de Justicia y del sector empresarial del agro, los guatemaltecos habremos de pagarla todavía por varias décadas si no hacemos algo por revertir la situación.

Entonces el ejercicio del derecho adepto del sector empresarial en el tema agrario y rural empieza a ser para esta sociedad efectivamente una rémora. Vamos al diálogo actual, miren este gobierno convocó al Sistema Nacional de Diálogo Permanente y dentro de él se abrió la mesa de desarrollo rural y resolución de la conflictividad agraria. No me voy a explayar, pero daré un par de detalles.

Logramos en alrededor de 120 días de trabajo formular una ley, un anteproyecto de ley de desarrollo rural y una política de desarrollo rural. Tuvo dos ausencias este proceso de diálogo, una del sector empresarial que, según nos informó el gobierno, no venía a la mesa porque simplemente no quería venir y el gobierno tenía la fuerza y la legitimidad necesaria para impulsar los resultados, aún al margen de la presencia del nuevo sector empresarial; los otros que nunca vinieron fueron los partidos políticos. Entonces campesinos, organizaciones sociales y gobierno obtuvimos esos dos productos. Es la primera vez que un diálogo arroja resultados concretos pero los cuales han tenido obstáculos.

El primero, es que había que llevar el anteproyecto de ley al Organismo Legislativo. El actual Presidente de la República se comprometió a llevar el catorce de enero del 2008 (primer año de su gobierno) el anteproyecto de ley al Congreso de la República. Esto no lo hizo el Presidente y a juicio de alguna gente de su entorno fue una taza de café tomada una noche de viernes con el sector empresarial, la que hizo que el Señor Presidente de la República no presentara el anteproyecto de ley al Congreso. Otra vez la fuerza empresarial, otra vez la debilidad política, otra vez la ausencia de Estado.



Al margen de esa falla presidencial, el proyecto de ley logra por fin llegar al Congreso con la firma de alrededor de 20 diputados de diferentes bancadas. Tiene el anteproyecto de ley de desarrollo rural, incluso dictamen favorable de la Comisión de Agricultura, donde la historia se nos empieza a complicar, con la mano invisible del poder económico. Una vez en el Congreso de la República, una vez con dictamen el anteproyecto, la cosa parecía marchar bien, sin embargo ustedes fueron testigos por la prensa que los señores diputados acordaron en ese momento abrir lo que le llamaron: mesas de reactivación económica, en las cuales se iban a discutir varios anteproyectos de ley, uno de ellos el anteproyecto de ley de desarrollo rural, éste aparente aire de democracia, esta aparente amplitud de los señores diputados de sacar a debate una ley tan importante como la ley de desarrollo rural, a nuestro juicio, no fue más que una maniobra que tiene empantanado al día de hoy el anteproyecto de ley. ¿Por qué? Miren se convocó a las organizaciones que quisiéramos exponer sobre la ley. Asistimos más de cincuenta organizaciones. Estuvimos a favor de la ley alrededor de 37, 13 estuvieron en contra, dentro de ellas las cámaras empresariales, es decir, una evidente mayoría social estábamos a favor de ella. Sin embargo, siguiente paso de la maniobra, se dice por los señores diputados, para curar en salud la ley hagámosle ahora un análisis constitucional, traigamos abogados constitucionalistas, otro tramo que entrapa el debate. Terminamos el debate constitucional, la mayoría de abogados que asistieron a las audiencias dijeron que el anteproyecto era viable constitucionalmente con la excepción de los abogados de las cámaras empresariales. Habíamos resuelto el otro tramo, pero entonces qué pasa, no inventan sino articulan otra fase del entrapamiento y dicen, ahora vamos a discutir el anteproyecto de ley con la sociedad artículo por artículo, en eso estamos en este momento.

A nosotros nos parece que salvamos un valladar y nos ponen otro, por eso hablamos de la mano invisible del sector empresarial duro en este país. No nos permite modernizar el agro, no nos permite democratizar las relaciones políticas. Algunas valoraciones -con eso voy terminando-, el costo del diálogo en este país es un costo en dinero, es un costo en esfuerzo nuestro y del país,

pero fundamentalmente estamos desgastando una de las posibilidades de la construcción democrática de este país. Cada vez creemos menos en el mecanismo de diálogo, cada vez entendemos más a este como una maniobra para entretener la “nigua” (como se dice en Guatemala). Cada vez entendemos al diálogo (como se decía en tiempos de la guerra) como una trampa para cazar bobos. Es decir, como una menor posibilidad de encontrar soluciones y avanzar. Ese costo nos parece a nosotros que es el más grave y que los guatemaltecos estamos empezando a pagar, es el costo más grave en debilidad institucional y democrática que estaríamos dejando a la juventud.

Tengo otras valoraciones, pero no las hago y cierro diciendo: el sector que en este país tiene derecho o capacidad de veto es la política pública no va a renunciar a ello, eso es obvio y evidente, ¿Entonces que corresponde? A nuestro juicio, a los sectores sociales, en este caso particular ¿Qué corresponde al movimiento campesino? A nosotros nos parece que, de lo que se trata es de construir un movimiento campesino capaz de ser en sí mismo, un actor con derecho de veto en este país. Tiene la legitimidad, tiene la cantidad, tiene la calidad y tiene las propuestas económicas necesarias para democratizar y hacer avanzar a este país. En este sentido, nos parece que el esfuerzo democrático es apoyar la construcción de un movimiento campesino con calidad de instrumento político propio. ¿Qué queremos decir con esto? No se trata de construir un partido político, se trata de construir un movimiento campesino con capacidad de alianza interna, capacidad de alianza externa, que dada su fuerza, su motricidad y su cohesión, pueda ser capaz de determinar decisiones de estado. Eso es posible, eso es factible, si los sectores democráticos coadyuvamos con el movimiento campesino a su propia construcción. Entonces, no se trata de pedir al sector que tiene el derecho de veto que renuncia a él, nunca lo va a hacer, se trata de construir un sujeto histórico, político con capacidad de negociación y propuesta, capaz de coadyuvar a refundar el Estado guatemalteco.

Gracias.





PANEL V

Seguridad Democrática
Logros y Desafíos

Implementando una Política de seguridad democrática. Análisis de la situación actual de la Seguridad en Guatemala.

Carlos Menocal

Me gustaría iniciar, antes de decir qué estamos haciendo en el tema de la consolidación de una verdadera seguridad democrática, con una referencia histórica del país; creo que es importante hacer esta revisión histórica de cómo a través de los años del conflicto armado interno, el tema de la seguridad ha sido tratado desde la lógica de la verticalidad, la lógica de la mano dura. Desde la lógica de la criminalización de la población y la estigmatización de la pobreza.

En primera instancia, Guatemala ha sido un país altamente implicado por la criminalidad y la criminalidad organizada, y por supuesto, el hecho de tener una posición geopolítica estratégica nos hace atractivo para las estructuras del crimen organizado. Y definitivamente desde que inició el país, la regionalización e iniciaron las migraciones, tanto de humanos como de estupefacientes, Guatemala ha sido un país altamente atractivo y es un país de mucha contaminación de las bandas criminales y a partir de una no-construcción de una verdadera política de seguridad y menos de una política de seguridad democrática en el país, lo que se ha tenido es una cierta propuesta de formulas experimentales, que van cambiando cada 4 años conforme cambian los gobiernos.

Y hasta antes de la firma de los Acuerdos de Paz, la seguridad en el país era tratada bajo la lógica de la "seguridad nacional" y ésta era basada, particularmente, en el derecho penal del enemigo en donde todos los ciudadanos éramos altamente sospechosos y hasta que se demostrara la inocencia, solo entonces, éramos inocentes.

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, empieza toda una nueva construcción de pensamiento político, por supuesto, muy enfatizado el Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil y el rol del Ejército en una Sociedad Democrática, y llevamos ya 13 años sin que el Estado de Guatemala, y su sociedad, ya que es parte del Estado, logren la construcción de una verdadera política de seguridad democrática. Hoy por hoy, el país camina aun con ciertas cuñas y va, con ciertos apoyos, caminando hacia la esperanza de la construcción de una verdadera política de seguridad democrática que aun no tiene. Que no cuenta con ella. Entonces, insisto, de esa suerte los cuatro gobiernos después de la firma de la paz han caminado bajo esa misma lógica.

Este gobierno empieza a trabajar todo el concepto de seguridad democrática, basado en el respeto a los derechos humanos, y donde el eje fundamental de la seguridad y del gobierno es el ser humano, pero por sobre todas las cosas, el desarrollo integral del ser humano y empieza a tratar de hacer cambios importantes en el tema de la seguridad. Para construirla, es complejo, es difícil; hacerlo en solamente 4 años es cuesta arriba, sin embargo estos datos que les comentaré a ustedes creo que darán un poco de panorama en torno a lo que está sucediendo.

En los últimos 13 años, por ejemplo, en esta era, después de la firma de los Acuerdos de Paz, y donde lógicamente las dictaduras militares ya no tienen cabida y los gobiernos han sido electos democráticamente, Guatemala, y digo Guatemala en su sociedad, ha consumido más municiones que durante el conflicto armado interno. Ejemplos claros: tan solo en los últimos diez años el país ha importado más de 250 millones de municiones legales; esto significa, si hacemos la operación matemática que el país podría consumir 100 mil municiones al día como sociedad. Y hablo solo de las municiones legales.

El nivel de importación de armas de fuego legales también ha crecido sistemáticamente de una manera importante, al igual que crecen los registros legales de armas de fuego. Esto en contraparte con las armas ilegales que bajan



desde el sur de Estados Unidos hacia México, Guatemala y Centroamérica, a cambio de una sustanciosa cantidad de droga. En el país los datos oficiales hablan de por lo menos 400 mil armas ilegales de fuego, aunque nosotros honestamente creemos que pueden ser más. Nosotros creemos que pueden ser alrededor de 1 millón de armas de fuego ilegales que ahora mismo están en las calles.

A ello hay que agregarle el cero fortalecimiento institucional de las fuerzas de seguridad, de las dependencias y de los ministerios que se deben dedicar al trabajo de la seguridad ciudadana. Tan solo en los últimos 13 años, el dato no ha cambiado, no sigue cambiando y no cambiará el otro año, el Estado de Guatemala le asigna apenas el 1.4% sobre el PIB al tema de seguridad y justicia. Cuando este dato se compara con el valor de las drogas incautadas en los últimos dos años, que es de 24 mil millones de quetzales, que es la mitad del presupuesto del ingresos y egresos del Estado, y que esto representa el 5.4% del PIB, uno se da cuenta que de verdad, en ese sentido, la sociedad guatemalteca en su conjunto, en todos los sectores: políticos, económicos, etc., ha tenido cero capacidad para invertirle al tema de la seguridad y la justicia.

Y esto es en la parte presupuestaria. En el tema del fortalecimiento institucional, definitivamente la Policía Nacional Civil, que en 1996 fue una luz de esperanza para cambiar la seguridad ciudadana, empezó a corromperse ante una ausencia real de apoyo político para su fortalecimiento. Después 13 años tenemos más de 3 cúpulas policiales detenidas, aprisionadas por diversas causas; las fuerzas de seguridad empiezan a plantearse una verdadera academia y un verdadero proceso de fortalecimiento en el tema académico y en el tema de superación y profesionalización de sus oficiales y de sus agentes; la PNC sigue teniendo las instalaciones de lo que otrora fuera la Policía Militar Ambulante; y ahí todo lo que se ha hecho son “chapuces”; la división de investigación criminal del país, apenas tiene 800 investigadores para 33 mil casos que se conocen al año. Y cuando estos casos se suman y se judicializan, a nivel nacional, y se les agregan los de investigación criminal del Ministerio Público, resulta que son 2 mil investigadores para 230 mil casos. Ese es el panorama real del recuento histórico de estos 13 años.

Por otro lado, el tema de la corrupción, que es necesariamente obligado reconocer que el Ministerio de Gobernación, en donde yo trabajo, definitivamente ha sido altamente corrompido, ha sido utilizado para saquearlo, ha sido drenado de manera irresponsable y todos los recursos que ahí se utilizaban han ido a parar a manos privadas o a manos de la criminalidad organizada.

Encima hay que agregarle, en esta ausencia de fortalecimiento institucional, que el Ministerio de Gobernación, hoy por hoy, hace de todo. El ministro firma desde personerías jurídicas, autorización de empresas privadas de seguridad, atiende la migración, el sistema penitenciario, la seguridad ciudadana, la dirección de inteligencia civil, etc., en fin que es un Ministerio con 27 mil empleados para tantas funciones y tan poca capacidad técnica. Y algo que también es cierto, y que me trae a mí, como Ministro de Gobernación, a ser un ministro accidental: ¿Qué hace un periodista de Ministro de Gobernación? Pero así es la realidad: en Guatemala hemos tenido publicistas, empresarios, agro empresarios, cualquier cantidad de funcionarios; pero difícilmente el país ha formado a personas con capacidad técnica y profesional que sean asignados de manera responsable hacia un ministerio de seguridad y hacia un ministerio de seguridad y justicia, que es lo más importante.

En ese sentido, si es importante reconocer que, como país y como sociedad, hemos sido incapaces de formar cuadros técnicos, como si lo han hecho otros países: Colombia, Chile y Argentina. Por ejemplo, en la parte económico-financiera, Guatemala sí tiene buenos equipos técnicos y por eso es que el Banco de Guatemala, la Superintendencia de Bancos y toda la superestructura financiera, de alguna manera, independientemente de los gobiernos, caminan con ciertas políticas definidas.

Sin embargo, en el tema de la seguridad ciudadana más allá de una ausencia de su concepción como política, definitivamente el tema ha sido abordado políticamente más en una visión político-partidista, que una visión de nación. Apenas hace un año se firmo el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad



y Justicia -ANASJ-, pero hoy por hoy, aun seguimos discutiendo cuáles pueden ser los puntos más prioritarios. En ese sentido, la reflexión sobre la seguridad ciudadana y sobre el fortalecimiento de la seguridad democrática en el país, es muy importante hacerla desde la lógica de cómo la clase política empieza a utilizar el tema, justamente como tema de campaña. Y hoy, a las puertas de un proceso electoral, no es la excepción.

Pero cuando se firmo el ANASJ, simplemente se vio como un esfuerzo de los tres funcionarios y los tres poderes del Estado, pero sin ningún sustento político, sin un sustento económico y menos una plataforma de fuerza. Entonces en ese sentido nosotros sí nos hemos planteado que lo importante, en este tema, es justamente el fortalecimiento institucional. Si no se busca un fortalecimiento institucional en las dependencias que tienen que ver con la seguridad y si no se tiene un planteamiento político y si no se tiene una política definida de seguridad democrática, el país caminará siempre en las penumbras en que anda y ha andado históricamente.

El escenario de inseguridad, el escenario de violencia, de delitos contra la vida no es solo de este periodo. Es un periodo que empieza desde 1996 con una baja de delitos contra la vida, pero a partir de 2000, cuando se empieza a romper la lógica institucional, cuando se empieza a poner directores de policía civiles que ocupan los 2 periodos presidenciales anteriores, esto empieza a prostituirse y empiezan los delitos contra la vida a tener un alza que, hoy por hoy, estamos logrando contener. No digo que sea positivo, digo que estamos logrando contener. Lo más importante es que el ANASJ, para nosotros, debe ser la agenda de nación en donde todos los sectores estén comprometidos y sumen esfuerzos para la construcción de plataformas mínimas para iniciar todo un proceso de seguridad democrática.

No intento politizar esta discusión; pero sí intento decir que las fuerzas vivas del país debemos asumir responsabilidades históricas en el tema del fortalecimiento institucional. De nada servirá seguir planteándonos esquemas filosóficos si al fin

y al cabo, no hay una voluntad política para cambiar y transformar todas estas fuerzas vivas que tienen que ver con el apoyo y respaldo para una verdadera transformación en el tema de seguridad.

Otros datos importantes son, que mientras los delitos contra la vida están bajando en el país, están subiendo las violaciones intrafamiliares y esto tiene que ver con el planteamiento de un recambio cultural, y lo más importante es que no vamos a lograr cambiar nada solo con "palo". Tenemos que hacer toda una política de prevención que incluya a la familia y su entorno de vivienda para empezar a reconstruir el tejido social que hemos abandonado. Somos un país violento, tenemos una herencia violenta, no digo que todos los guatemaltecos seamos violentos, digo que somos producto de una herencia violenta.

Digo también que definitivamente, en la medida que no tengamos la capacidad de reconstrucción de este tejido social, a través de la prevención del delito, no podemos seguir construyendo, por ejemplo, las juntas locales de seguridad; a estas juntas locales de seguridad, en la medida que no se les da una reorientación de un concepto de prevención social del delito, seguirán siendo estructuras paralelas porque empiezan a organizarse, no con la policía, y empiezan a hacer ejecuciones extrajudiciales o asesinatos selectivos. Y en ese sentido, es importante reconocer que la construcción o conceptualización de la seguridad democrática es un valor importante.

Si, está cuesta arriba, sin embargo hay que reconocerlo, empujar y provocar que este concepto, y esta agenda de seguridad nacional y de justicia nacional, que debe incluir el combate a la impunidad, sea un elemento compartido por los políticos y por los partidos políticos. En la medida en que las agrupaciones políticas no asuman esta responsabilidad, vamos a seguir teniendo esta herencia que hoy tenemos.

En este sentido, para nosotros si es muy importante decirles que encontramos una gran debilidad en el despliegue territorial. Hay una insuficiencia en

la profesionalización y especialización de policías. Hay una carencia de infraestructura. Esta infraestructura (su construcción) se ha destinado a muchas ONG's que han construido sin sentido y hoy por hoy las comisarías están en "trapos de cucaracha", como decimos los chapines, y la información producida por las fuerzas de seguridad ha tenido un trabajo difícil y complicado para hacerlo sistemático, pero ya se está haciendo.

Para nosotros es importante contarles que en la lógica de la construcción de esta seguridad democrática guatemalteca, también se deben utilizar ejes transversales que tienen que ver con el combate a la corrupción, particularmente en el ministerio de gobernación en donde cada centavo es valioso, la transparencia y la fiscalización social para nosotros es vital, y debe ser vital en esta construcción.

El combate a la impunidad es definitivamente el eje transversal y lo más importante para nosotros es trabajar para combatir la impunidad adentro y afuera del Ministerio de Gobernación; digo hacia dentro, porque igualmente es importante reconocer que en las fuerzas de seguridad hay elementos malos, pero también hay elementos buenos. Y en ese sentido hemos trabajado, junto a CICIG, la captura de 90 elementos este año que han tenido vínculos con la criminalidad organizada o asociaciones ilícitas; y lo más importante para nosotros es, aún dentro de este esquema de seguridad democrática, trabajar mucho con la comunidad, con la inteligencia criminal y con la presencia territorial. El combate a la impunidad es vital, insisto, en cuanto al fortalecimiento de las inspectorías y la oficina de responsabilidad profesional en la policía y, sobre todo, una reorganización de la fuerza.

Todo esto creemos que es importante, para comenzar a trazar el diseño para reconstruir o reformar la policía, en la medida que las fuerzas de seguridad no tengan una reforma que lleve un componente económico financiero, en esa medida será mas complicado que estas fuerzas de seguridad respondan a una política de seguridad democrática. Porque no lo van a entender y por supuesto que hay que cambiarles un planteamiento filosófico. Hoy por hoy difícilmente, los

policías han sido formados para tener análisis estratégico; simplemente los han formado en la lógica del policía y el ladrón, en la lógica de la persecución en las calles y no han sido formados en su conjunto para tener diseño estratégico para la prevención de hechos comunes. También hay que replantearse el tema de las inteligencias. Es importante reconocer que es valioso el sistema y la comunidad de inteligencia en el país. Ahora, por primera vez en la historia en el país, después de la creación del consejo nacional de seguridad, a través de la ley marco, las inteligencias del país ya caminan de la mano y trabajan bajo la lógica del Consejo Nacional de Seguridad, sin embargo hay que dotarlas de fortalecimiento institucional, de muchos controles internos y también de recursos financieros.

En ese sentido, el otro eje importante que es fundamental para aportar desde la lógica del Ministerio de Gobernación y de la policía, a la seguridad democrática es trabajar en el fortalecimiento de todo lo que tiene que ver con la investigación criminal. En la medida en que el sistema de seguridad y justicia no fortalezca su sistema de investigación criminal, en esa medida no se podrá romper los lazos de impunidad y los porcentajes que hoy por hoy imperan en Guatemala.

Más allá de hablar de conceptos, filosóficos o políticos de la seguridad democrática, era comentar y compartir con ustedes hechos reales, parte de nuestra realidad histórica, lo que está sucediendo actualmente en el escenario. Si es importante reconocer que si no trabajamos en fortalecimiento institucional, si no trabajamos en apostarle a la reforma policial, si no trabajamos por el fortalecimiento en el combate a la impunidad, por los controles internos, si no apostamos al cambio en la investigación criminal y si no apostamos al hecho de aportar recursos al tema de la inteligencia civil, difícilmente vamos a tener un cambio en la realidad de los hechos delictivos en el país.

Definitivamente, todo esto tendrá que caminar en la ruta de la seguridad democrática; Guatemala ha firmado el tratado de seguridad democrática y es parte del sistema de integración centroamericana y es parte del sistema de fortalecimiento de la instancia de Ministros de Centroamérica, y de hecho, en esta



ultima reunión de Ministros, Guatemala ha propuesto tener 2 agencias regionales de combate a la criminalidad regional, ya que hoy por hoy los problemas son muy similares en el triangulo norte y en Centroamérica en general. En ese sentido es importante reconocer que en este momento los conceptos de la seguridad nacional no caben dentro de la realidad guatemalteca, por ello esta semana nosotros hemos impulsado la Ley de Servicio Cívico, como otra parte de la prevención del delito, hemos trabajado en el concepto de “escuelas abiertas” como parte de prevención del delito y estamos trabajando también en el concepto de “escuelas seguras” como parte de esa prevención.

Asimismo, en otra cosa fundamental, mas allá de los conceptos de seguridad, debemos reconocer como país, que en la medida que la inequidad, la desigualdad, la falta de oportunidades y la marginación no cierre la brecha con el desarrollo humano, pues en esa medida vamos a tener, obviamente, delincuentes.

Yo he sido partidario de no aprobar, por ejemplo, la ley antimaras, justamente porque como está demostrado en Honduras y El Salvador, esta ley estigmatiza la pobreza, estigmatiza a los jóvenes y estigmatiza la desigualdad social. Son leyes que no tienen el carácter de disuadir porque al fin y al cabo el marero, por el simple hecho de ser marero, no es un atentado contra los derechos de la sociedad; lo es el marero que se organiza para delinquir; son los hechos delictivos que cometen estos jóvenes los que atentan contra los ciudadanos. En ese sentido de nada servirá que llenemos las cárceles de jóvenes, por ser mareros, porque al fin de cuentas detrás de ellos viene un ejercito de “muchachitos” creciendo en las mismas condiciones de desigualdad y en las mismas condiciones de inequidad que, lógicamente, estarán peleándose por tomar el liderazgo de las maras.

Con esto quiero aclarar que no estoy diciendo que la pobreza es un sinónimo de delincuencia, lo que estoy diciendo es que la inequidad provoca este tipo de situaciones. Y en la medida que nosotros como país no invirtamos en el desarrollo humano, en el desarrollo social, difícilmente tendremos mejores jóvenes que estén en este momento en las escuelas, en las universidades, en la cultura, o en cualquier

otro tipo de expresión artística. Apenas el 1% de la población guatemalteca va a las universidades; apenas el 14% de la población asiste a la escuela pública intermedia y diversificada, y apenas recientemente Guatemala está cubriendo el 100% de la educación primaria. Si no hay un cambio de transformación cultural y un cambio de absorción del Estado hacia la juventud, las condiciones: el caldo de cultivo del narcotraficante, el crimen organizado y los mareros, estará en cada esquina de nuestros barrios y colonias.

Solo quiero terminar reforzando las ideas del presidente Álvaro Colóm, cuando habla del tema de seguridad como un tema integral, que no es un tema de únicamente pistolas, balas, ladrones y policías, sino que es también un tema de desarrollo humano. Es un tema donde se debe devolver la dignidad a las fuerzas de seguridad. Al policía, por ser un empleado público. Pero también debe ser un tema donde el Estado debe asumir responsabilidades cruciales y donde el Estado debe invertir en el desarrollo de las fuerzas de seguridad y en la seguridad democrática.

Muchas gracias.



Política y agenda de seguridad en Guatemala

Iduvina Hernández

Muy buenas tardes a todas y todos, es un gusto compartir la mesa con las personalidades que me acompañan y particularmente es un gusto dirigirme a ustedes esta noche para enfocarme en lo que pueden ser los desafíos, retos y posibilidades en la construcción de política y agenda desde una perspectiva de seguridad democrática.

¿Cuál es la función de la seguridad, o para qué está planteada la seguridad como una función del Estado? Principalmente, debe enfocarse hacia tres factores fundamentales que le corresponden como acción: en primer lugar prevenir, es decir llevar adelante todas aquellas acciones, actividades, elementos de la acción del mismo Estado que están enfocados en prevenir el impacto de factores que amenazan el desarrollo del Estado. También tiene como función controlar, es decir, en la medida en que la función de prevenir no se ha llevado a cabo o simplemente ha sido infructuosa debe avanzar hacia el control de la amenaza y, en el último momento, hacia el enfrentamiento de la amenaza como tal. Estamos hablando entonces de 3 niveles de funcionamiento de cualquier sistema de seguridad.

Pero en el caso que nos atañe, no vamos a hablar de un sistema de seguridad cualquiera, sino de un sistema de seguridad, precisamente, enfocado en una perspectiva progresista que no es más que un sistema de seguridad enfocado desde una perspectiva democrática. Esto está íntimamente ligado a lo que entendemos como el vínculo entre sociedad y el orden político que la rige o en que ésta convive. En este caso para poder avanzar en el planteamiento, desde una perspectiva de la construcción de una sociedad que avanza a un sistema de seguridad en democracia, requerimos y necesitamos garantizar la construcción de un Estado fuerte.

Algo que, tal y como lo expresó el señor ministro en su intervención, en el actual momento dista mucho de ser la realidad a la que nos enfrentamos en Guatemala. Diversas circunstancias han planteado un proceso de debilitamiento del Estado a lo largo de la historia, que se ve reflejado en lo que él mismo define como “los 13 años perdidos en el funcionamiento de una fuerza de policía que no ha logrado llenar las expectativas de la sociedad”. Yo me atrevería a afirmar que en realidad han sido 13 años en los cuales ha habido un proceso y mecanismo perverso de destrucción de la fuerza de seguridad civil encaminado a ejercer uno de los ámbitos más importantes de la responsabilidad y función del Estado.

En cuanto al planteamiento de la necesidad y la exigencia de un Estado fuerte, éste debe ser medido en primer lugar por su grado de fortaleza estructural, una fortaleza que puede ser descrita como esa capacidad que tiene el Estado para poder cumplir con sus funciones básicas que son proveer de bienestar, desarrollo, protección a la sociedad, a las instituciones y al territorio. Debe ser medido, también, por su fortaleza en el grado de hegemonía de ese Estado, la cual se mide en última instancia por su capacidad de desarrollar y cumplir esas funciones con el uso mínimo de coerción. A menor necesidad de ejercer la coerción estaremos hablando de un Estado con un alto grado de fortaleza hegemónica.

En las actuales condiciones en que se desenvuelve la sociedad guatemalteca, difícilmente podamos encontrar que nuestro Estado tiene un alto grado de fortaleza estructural puesto que se ve limitado e imposibilitado de atender y de proveer a la ciudadanía y la sociedad de las condiciones básicas para su desarrollo. De igual manera se ve compelido a realizar acciones de coerción de cara a garantizar en determinados espacios el cumplimiento de su mandato constitucional.

De cara a esta situación, la definición del modelo de estructura en el ámbito de la seguridad, va a estar definido fundamentalmente por qué es lo que define ese Estado como el bien último a defender. Cuando la sumatoria de los elementos que integrarían el Estado: el orden político institucional, la sociedad, la persona



misma y el territorio se ven de una manera integral y se enfoca a la persona humana como el bien a defender, estamos hablando entonces, desde el punto de vista de la seguridad, de un modelo democrático. Pero si lo único que importa, que enfoca y plantea como la acción fundamental de defensa del Estado hacia lo que se define como el orden como tal o las instituciones, estamos hablando de un modelo autoritario de gestión de la seguridad.

Teóricamente y desde el punto de vista de la definición tanto doctrinaria, en lo que define la Constitución Política de la República o lo que estipula el tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica, en Guatemala debiéramos de estar construyendo y consolidando un modelo de seguridad enfocado en una perspectiva democrática. Un modelo que en el momento de la definición de las amenazas a ese estado democrático, tendrían por ejemplo los dilemas de resolver la forma de cómo catalogar las amenazas: en un modelo autoritario, las amenazas o aquellos elementos que amenazan la sobrevivencia del Estado en su conjunto, están entendidas como aquellas que afectan el orden establecido y al día de hoy esas amenazas continúan siendo vistas en los movimientos sociales que pueden generar espacios de ingobernabilidad, estructuras organizativas de sociedad civil que puede afectar el orden establecido. Por el contrario, en un modelo democrático, las amenazas serían todas aquellas que afectan el bienestar de las personas, es decir, la persona sigue siendo la razón fundamental del Estado en materia de seguridad.

¿Quién identifica a esas amenazas? Desde la perspectiva del autoritarismo, las amenazas son identificadas por funcionarios que carecen de legitimidad y aquí no estamos hablando, únicamente, de funcionarios del organismo ejecutivo o del gobierno central del Estado. Estamos hablando fundamentalmente, y por desgracia para el pueblo de Guatemala, de funcionarios en el organismo judicial y en el organismo legislativo. No es gratuito, dado el altísimo nivel de deslegitimidad de la que goza el cuerpo legislativo en Guatemala, que sean diputados que busquen una ampliación de su espacio mediático, que sean precisamente quienes estén proponiendo al día de hoy que Guatemala renuncie

a su vocación democrática y promueven la denuncia del Pacto de San José para lograr la instauración de la pena de muerte en Guatemala. Que promuevan la utilización de cuarteles militares como una especie de campo de concentración para los jóvenes en conflicto con la ley y que promuevan leyes de corte autoritario en Guatemala. Su grado de legitimidad es tan pobre que les hace encaminarse hacia una visión y una propuesta autoritaria.

¿Cómo se enfrentan y representan las amenazas y el nivel de riesgo que éstas representan? En democracia, estas son enfrentadas con el estado de derecho. En autoritarismo, estas son enfrentadas con una acción arbitraria y totalmente autoritaria.

La seguridad en democracia, entonces, viene a ser vista y entendida como un concepto mucho más amplio, no se va a limitar, exclusivamente, a la protección contra las amenazas armadas externas o a la protección contra las amenazas contra el orden público y la seguridad interna. Para que haya un verdadero planteamiento y propuesta de seguridad democrática, es requisito para el caso guatemalteco, que haya en primer lugar una vocación profunda en el decir y en el hacer de un respeto absoluto a los derechos humanos. Que haya una consideración, desde el punto de vista de la transversalidad, en la política, en la acción y en la institucionalidad del sistema de seguridad, del carácter multiétnico, plurilingüe y multicultural de la sociedad guatemalteca. Una política de seguridad que no contemple esta condición de la sociedad guatemalteca, es una política que no puede plantearse desde la perspectiva democrática.

Por supuesto, debe ser también una política que considere el desarrollo económico del país, desde una perspectiva de justicia social y que le apueste como ha sido planteado ya, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática del Estado. La seguridad en democracia entonces habrá de ser consecuente con los principios doctrinarios que sustentan el sistema político que para el caso de Guatemala, insistimos, está referido al planteamiento doctrinario de la constitución política, al tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y todos los convenios internacionales en materia de derechos humanos suscritos.



Esta política de seguridad debe ser eficaz en la contención o el control de las amenazas pero debe hacerse siempre en resguardo de los principios y garantías del estado democrático de derecho. A partir de esto, enfocarse en el objetivo del Estado que es proveer bienestar a la sociedad, desarrollando los dos niveles políticos de la agenda del Estado: la agenda en función del desarrollo, a partir de oportunidades; y la agenda de seguridad, a partir del esfuerzo en la contención de las amenazas. Claramente separando los ámbitos exterior: enfocada a la defensa; y la interior: enfocada a la seguridad ciudadana con dos ejes fundamentales: la política policial y la política criminal, dejando para un tercer nivel la acción de excepcionalidad los casos de emergencia o urgencia nacional.

Desde esta perspectiva

¿Cuáles son los principales desafíos en la política de seguridad?

En primer lugar, superar las incoherencias entre el discurso y la acción: lo que está plasmado en la constitución política, lo que se ha planteado en el discurso político en materia de seguridad para la ciudadanía en las últimas cuatro administraciones de gobierno es un planteamiento de perspectiva de seguridad democrática, pero lo que se ha hecho y lo que ha representado el accionar del sistema de seguridad en Guatemala dista mucho de cumplir con estas condiciones. Los elementos más significativos en este momento son las posibles leyes que puedan surgir del Congreso de la República; leyes que han sido pactadas en un compromiso perverso que busca por una parte adquirir la autorización legislativa para leyes importantes en materia de seguridad, pero que desgraciadamente, al día de hoy, están amarradas a satisfacer el capricho de una bancada oportunista que busca hacer que Guatemala retroceda décadas en materia de derechos humanos y de seguridad.

Discurso que resulta incoherente con la acción prevista de militarización de la zona norte del país, en la zona de El Naranjo, en las comunidades del Petén, que el día de hoy han visto como el Estado, gracias a la intervención de una empresa transnacional, explotadora de petróleo, que va a dañar profundamente nuestro entorno ambiental, también ha contribuido a la militarización de la zona y puede

utilizarse para el despojo violento de la tierra y sobre todo de condiciones de vida de más de 57 mil personas que por décadas han habitado el entorno del norte del país.

El otro aspecto fundamental como desafío en la política de seguridad, es el de asumir y desarrollar una visión holística del diseño programático; es decir, ver desde una perspectiva integral de no solo lo que se refiere a procesos y mecanismos de reforma de la institucionalidad de la seguridad, sino también una reforma integral. Es decir, la queja del ministro en este momento, sobre la cantidad de funciones que tiene el Ministerio de Gobernación, no es ficticia. Es un ministerio que parece la caja de depósito de absolutamente todo, que difícilmente logra enfocarse claramente, con una visión y perspectiva estratégica en la atención a la seguridad ciudadana, para combatir al crimen organizado y la atención en la seguridad con un enfoque preventivo.

Otro elemento importante es garantizar el desarrollo de la capacidad de atender de forma simultánea procesos en el corto, mediano y largo plazo. Desgraciadamente, enfrentar al monstruo mediático que ha generado procesos de deslegitimación del sistema democrático en Guatemala obliga a acciones de corto plazo, que le garanticen a la ciudadanía, el acceso inmediato al goce de su seguridad, al mismo tiempo que las autoridades le apuestan al proceso de transformación en el mediano y largo plazo.

Parte de ese mecanismo de largo plazo, que ya fue planteado, es el desafío de formar recurso humano, para la conducción técnica y política del sistema de seguridad en su ámbito civil, militar y el de inteligencia para el combate al crimen. En ese sentido los retos fundamentales para la construcción de una agenda de seguridad con una perspectiva democrática implican que ésta agenda es construida democráticamente desde la perspectiva del riesgo y no de la amenaza. Es decir, el Estado es capaz de entender cuáles son sus capacidades para enfrentar una amenaza, cuáles son sus necesidades de desarrollar o fortalecer esas capacidades para minimizar el nivel de riesgo que pueda representar cada una de las amenazas.

Establecer prioridades, en función del nivel de riesgo que le va a representar cada amenaza, separando con claridad las funciones de los entes que van a intervenir a partir del ámbito en el que estos se desenvuelven: militar, civil, inteligencia o investigación para combate al crimen. Entender la debilidad institucional que actualmente, afecta al sistema en su totalidad, como un factor de riesgo, y establecer las correctivas necesarias para enfrentarlo.

Valorar los temas o elementos de la agenda de seguridad, identificando el nivel de impacto que cada uno de estos tiene, a partir de la utilización como herramienta en este esquema de la metodología de los umbrales. Coordinar con la política de desarrollo los aspectos preventivos en materia de seguridad, y finalmente, garantizar los recursos necesarios para la ejecución de esta agenda y optimizar al máximo el uso de los recursos existentes.

Muchas gracias.

La impunidad en Guatemala

Anibal Gutiérrez

América Latina, enfrenta en la actualidad problemas similares en materia de seguridad y justicia derivados de su historia común y de nuevos factores como el surgimiento de formas de criminalidad complejas, con estructuras que operan más allá de las fronteras del país, haciendo necesario fortalecer tanto los sistemas de justicia hacia lo interno como los mecanismos de cooperación en investigación criminal.

Durante los constantes quebrantos constitucionales que han sufrido, prácticamente todos los países de la región, y tal vez toca hacer un pequeño alto aquí y no perder de vista lo que pasó el día de ayer en Ecuador. Tuvimos una experiencia en Centroamérica el año pasado, tenemos una experiencia en Sudamérica ahora, y va llegando el tiempo en que nos toca decir: basta, hasta acá llegaron. Decir "otra vez no". Decir América Latina va a seguir siendo un continente que vive en libertad y vive en democracia.

Vale la pena rescatar, a diferencia del silencio cómplice que recibían los golpes de Estado en América latina en la década del 70, que esta vez la reacción fue absoluta, inmediata y contundente. Que la OEA se reúne con su consejo permanente de forma inmediata para emitir una declaración de repudio. Que los presidentes de Sudamérica, reunidos en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), viajan inmediatamente a la ciudad de Buenos Aires para tener una reunión a las 11 de la noche para hacerle saber a aquellos trasnochados que pretenden volver el tiempo atrás, que esta vez no van a poder.

Decía entonces que durante los constantes quebrantos constitucionales que han sufrido los países de la región se han debilitado las instituciones del sistema de justicia, ya que esta era la manera de que pudieran funcionar al servicio de

las dictaduras existentes, garantizándole la impunidad a quienes operaban a su amparo. En Guatemala, como consecuencia de un conflicto armado interno de 36 años, existen estructuras paralelas de inteligencia y grupos criminales armados que continúan operando bajo el amparo de personas inmersas en las estructuras del Estado o con el poder suficiente para garantizar impunidad constituyendo una especie de infantería del crimen organizado.

Esos poderes paralelos usan sus conexiones para intimidar, incluso eliminar, a aquellos que interfieran con sus actividades ilegales, a los que saben demasiado, a los que representan una competencia o a quienes intentan investigar sus actividades. Esta debilidad del Estado en Guatemala es preocupante. Sabemos que la criminalidad ha desbordado la capacidad del Estado. Se afronta un índice de 99.75 de impunidad según cifras de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia. El año 2009 cerró con las estadísticas de homicidios más elevada de la historia del Estado de Guatemala, 6,498 personas perdieron la vida de forma violenta. Más que el promedio anual durante los 36 años del conflicto armado interno.

Las cifras anuales están en aumento constante desde el año 1999, en ese año se registraron 2,655 homicidios. Ante esta realidad se hace más evidente la debilidad institucional histórica del Estado en materia de administración de justicia y de las fuerzas de seguridad para enfrentar la violencia generada por el crimen organizado en Guatemala.

La debilidad Estatal se demuestra también, en la capacidad de infiltración institucional del crimen organizado, así como, en la pérdida acelerada del control del Estado sobre gran parte del territorio en manos de poderosos grupos criminales transnacionales; esta impunidad favorece el aumento exponencial de la delincuencia debido a que lo que realmente disuade el delito, más que la pena contenida en la norma, tan de moda en este país en los últimos días, es la certeza de la aplicación de la justicia.



En el caso de Guatemala la falta de una justicia de transición favorece la percepción de que no importando la gravedad de lo que se haga, la probabilidad estadística de que el hecho reciba una sanción es casi nula. Sobre todo cuando el delincuente reúne ciertas características de pertenencia a un grupo, lo que denominamos cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. La fuerza de estos grupos radica, precisamente, en su capacidad de influencia y penetración en instituciones estratégicas como la inteligencia militar, la Policía Nacional Civil, el sistema judicial, el Ministerio Público y los partidos políticos gracias a su poder corruptor y de violencia.

Dependiendo de su afiliación con un determinado sector estos cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad actúan para proteger o defender los intereses de ese sector y así se les ve actuar en casos y fenómenos tan distintos, como la limpieza social, la evasión fiscal, el contrabando y toda clase de tráfico de bienes ilegales o de personas.

Como respuesta a esta situación de impunidad, surge el primer antecedente de la CICIG: la solicitud del Gobierno de Guatemala de asistencia a la ONU para el establecimiento y funcionamiento de una comisión de investigación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que se conoció como CICIACS, cuyo objetivo se centró en la investigación y desarticulación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad responsables, específicamente, de amenazas y ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos, los miembros del poder judicial, testigos, sindicalistas y otros activistas, y el procesamiento de los responsables de su creación y funcionamiento.

Esta iniciativa no llegó a materializarse y sufrió una serie de enmiendas y modificaciones hasta que el 12 de diciembre de 2006 se suscribe el acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una comisión de investigación contra la impunidad CICIG, el cual fue formalmente aprobado por el Congreso de la República el 1 de agosto de 2007 con un mandato inicial de 2 años que luego fue prorrogado hasta el 4 de septiembre de 2011.

La CICIG tiene un mandato mucho más amplio que el de su antecesora la CICIACS, pues se refiere a delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva con éstos.

Respecto a los componentes de los cuerpos ilegales entonces, definidos en el mandato, como estar vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado o con capacidad de para generar impunidad, los mismos apuntan entonces a la típica criminalidad de los poderosos. Es decir, se trata del elemento definitorio característico con materia de delincuencia organizada, el poder de neutralizar tanto el riesgo de ser descubierto, como el ser investigado, perseguido, sancionado o encarcelado, riesgo que variará según el grado de idoneidad y capacidad del propio Estado para ejercer el control penal.

El objetivo de la CICIG, según dice el mandato, y que para mí es la palabra más importante del mandato de CICIG, es **coadyuvar** a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de actividad de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad así como la determinación de sus estructuras, actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento promoviendo tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de los partícipes de los delitos cometidos.

Tiene para mí, esto que acabo de leer, una sola interpretación: son las instituciones del Estado las que tienen que investigar y perseguir penalmente a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Son las instituciones del Estado las que tienen que desarticular dichas organizaciones y sancionar penalmente a sus integrantes. CICIG estará a su lado, CICIG tratará de ayudar en el fortalecimiento, tratará de acompañarlos, pero nunca podrá hacer aquello que las instituciones del Estado de Guatemala no estén dispuestas a hacer.

En función de esto la CICIG realiza una serie de tareas para que el Estado logre estos fines, entre las cuales resalta la de recomendar al Estado la adopción de políticas publicas para la erradicación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y prevenir su reaparición.

En ejercicio de dicho componente del mandato, entre otras actividades CICIG ha impulsado dos conjuntos de reformas legislativas que se conocen periodísticamente como paquete 1 y paquete 2, que lamentablemente debemos decir que ha tenido poco eco o mucho menos eco del que hubiéramos querido dentro del Organismo Legislativo. Haciendo un muy rápido repaso de estas propuestas de reformas legislativas que CICIG ha hecho solo tenemos cumplidas, total o parcialmente, la Ley de Armas y Municiones, la Ley de Fortalecimiento a la Persecución Penal, la modificación del Código Procesal Penal en materia de incidentes procesales y la Ley de competencia penal para procesos de mayor riesgo.

Están pendientes de cumplimiento: la reforma a la Ley de Amparo y Exhibición Personal, la reforma a la Ley de Antejuicio, la reforma al Código Penal en materia de medidas anticorrupción, la Ley de Extinción de dominio, la reforma al Código Penal en materia al tráfico ilícito de migrantes, las reformas al régimen disciplinario institucional tanto para el Organismo Judicial, como para el Ministerio Público y para la Policía Nacional Civil.

Como ven entonces, lamentablemente no hemos obtenido del Congreso de la República la respuesta que hubiéramos deseado: de 16 propuestas de ley que hemos hecho solo hemos obtenido 4 aprobaciones.

En el marco de esas acciones de fortalecimiento también CICIG tiene la facultad de promover la persecución penal por medio de la denuncia ante las autoridades correspondientes y de igual forma la Comisión queda facultada para constituirse como querellante adhesivo de conformidad con el presente acuerdo, dice el mandato, y de acuerdo al Código Procesal Penal. Esto quiere decir y es muy

importante recalcarlo: CICIG no tiene facultades para el ejercicio independiente de la acción penal, sino que debe hacerlo a través del Ministerio Público que es el que ostenta el monopolio de la acción penal pública, de acuerdo al mandato constitucional.

Entonces, la acción penal para que quede claro esta en manos del MP y la asistencia y promoción de la persecución penal si es una tarea que nos corresponde a nosotros como comisión internacional. Para eso la Comisión ha desarrollado e implementado un sistema de grados de intervención en el proceso penal. Por un lado, lo que se hace es el acompañamiento técnico al fiscal responsable de un caso dentro del MP cuando sea un caso que necesita de nuestro acompañamiento, de nuestro asesoramiento, ahí estamos acompañando y ayudando, tratando de fortalecer la tarea de ese fiscal del MP con nuestros abogados y nuestros investigadores. Por otro lado, tenemos como una segunda forma de participación la asignación del caso a la fiscalía de apoyo a CICIG, la UEFAC como habitualmente se la conoce a través de los medios de comunicación.

Y por otro lado, como tercera forma de intervención, es la intervención directa de CICIG en una causa determinada como querellante adhesivo de acuerdo al Código Procesal Penal de Guatemala.

Algunos resultados en números de lo que CICIG ha realizado y lo que ha sucedido en este tiempo de trabajo junto al MP: hemos recibido 1,733 denuncias, casos de investigación y apoyo técnico en fiscalías del MP: 27, en esta primera forma que les decía de acompañamiento técnico. Casos investigados y apoyados técnicamente en la unidad especial de fiscalía: 29. Actuamos como querellante adhesivo en 11 causas, hemos obtenido 7 sentencias hemos pedido 1 antejuicio. Hemos cerrado después de investigación preliminar 183 casos y hemos solicitado la captura de 164 personas.

La UEFAC, que decía anteriormente, es la forma más novedosa de trabajo en el fortalecimiento institucional que podemos hacer desde la Comisión respecto de

las instituciones de justicia, porque es una forma de trabajo muy en conjunto, es una fiscalía que funciona como modelo. Está a lo interno del MP, integrada por funcionarios guatemaltecos del MP, no la integra ningún funcionario internacional, simplemente los investigadores y los abogados que integran la Comisión acompañan a esa unidad especial de fiscalía; la asesoran y apoyan, traen al trabajo de todos los días algunos métodos especiales de investigación que tal vez aquí en Guatemala no estaban siendo utilizados. Necesita ser fortalecida, ya que la integran en la actualidad solo cuatro agencias fiscales: son 12 personas, entre auxiliares fiscales y agentes fiscales que tienen como contrapartida a 86 funcionarios internacionales de CICIG que están en tareas sustantivas.

Muchas veces escuchamos que dicen “llegó el momento en que CICIG empiece a transferir capacidades a la institucionalidad guatemalteca” y estamos completamente de acuerdo. Aunque no creemos que llegó el momento: lo venimos haciendo desde el primer día. Porque no trabajamos separados. Pero es muy difícil pensar en cómo transferir capacidades de 86 funcionarios internacionales a 12 funcionarios nacionales. Esto es matemáticamente imposible.

Creemos que UEFAC debería de terminar convirtiéndose en una fiscalía moderna, mucho más grande, que es lo que venimos reclamándole a las instituciones del Estado de Guatemala en forma permanente desde hace mucho tiempo. Esa fiscalía especial tendría que haberse multiplicado por 2 y por 3 ya hace mucho tiempo para que pudiera terminar funcionando y el momento en que CICIG termine su mandato, sea cuando sea, realmente quede un equipo que pueda seguir creciendo y que pueda seguir demostrando que la situación puede ser distinta, que puede cambiar, que a la impunidad se le puede combatir y sobre todo a esos grupos que han procurado la impunidad históricamente en Guatemala, se les puede vencer, se les puede juzgar, se les puede sancionar y se les puede encarcelar. ¡Ojala! consigamos esto más temprano que tarde y que realmente como ha dicho el comisionado Dall’Anese muchas veces: que CICIG no se convierta en un paréntesis de la historia de Guatemala y que simplemente haya servido durante el tiempo en que estuvo aquí para dar algunos resultados pero que todo sea igual o peor en el momento que se vaya.

Lo que estoy hablando nos lleva a pensar que hay algunos retos y que estos retos tanto operativos como estructurales, que no son retos de CICIG, que son retos del Estado de Guatemala, y que CICIG como toda la comunidad internacional acompañará.

Podríamos simplificarlos en algunos, que son, por un lado una verdadera independencia judicial. Es imposible que existan jueces y magistrados independientes si las cortes se renuevan enteras en un solo acto cada 5 años. Un poder judicial que se suicida entero cada 5 años no puede trabajar, planificar a largo plazo, no puede ser independiente, no existe la jurisprudencia que es lo más sagrado para cualquier sistema de justicia. Una jurisprudencia continua y estable no existe en este país. Cada 5 años se renueva ese poder judicial íntegro, o sea que cada 3 años los jueces empiezan a pensar como hacer campaña.

La separación de funciones jurisdiccionales y administrativas; la función jurisdiccional debe ser ejercida con exclusividad; las tareas administrativas consumen demasiado tiempo y eso genera atrasos en la administración de justicia.

El rediseño de los regímenes disciplinarios. Hace que la efectividad de los controles internos va a depender de la independencia que tengan, a su vez, quienes tienen que ejercer ese control disciplinario.

Un régimen estricto de incompatibilidades con el régimen de control jurisdiccional. Los jueces no pueden en ninguna circunstancia, ni en calidad de suplentes, ejercer la abogacía o el notariado. Pues es incompatible con su función y puede ser foco de corrupción por un potencial conflicto de intereses. Lamentablemente, sabemos que esto existe.

Una carrera profesional a todo nivel. Sabemos que es algo imprescindible. No solo

en el sistema de justicia sino en todo el ámbito civil: hace falta profesionalizar el servicio civil, si no el Estado se queda atrás, el mundo ha avanzado demasiado rápido y esto no podemos perderlo de vista.

Una auditoria social a todos los niveles. Siempre decimos que en los países desarrollados el ejercicio ciudadano del voto, cada cierta cantidad de años alcanza como sistema de control social. En nuestras democracias tan débiles tenemos que hacer uso de todos los derechos que el ejercicio de ciudadanía nos da. No solo tenemos que votar; también tenemos que pedir, que controlar, que organizarnos, que movilizarnos, es imprescindible que hagamos valer todos y cada uno de los derechos que la democracia nos da como ciudadanos para poder fortalecerla.

El aumento del presupuesto de seguridad y justicia; esto es un punto realmente serio, porque si no se hace es imposible combatir a la delincuencia organizada. Si no se aumenta el presupuesto, si no se piensa en un plan, pero no un plan que sea un conjunto de buenas ideas o buenas intenciones, las buenas intenciones las podemos tener muchos: el tema es saber cómo las llevamos a cabo, de donde sale el dinero, quien será el responsable y en cuanto tiempo. Si no, no existe un plan. Cualquier cosa distinta de esto y que se llame "plan" es mentira.

Finalmente, el Estado debe comprometerse seriamente a generar mecanismos legales y administrativos para detener el avance del negocio de la inseguridad y sus consecuencias directas en el aumento de la criminalidad.

A título de conclusión: en el tercer año de trabajo de la CICIG, las investigaciones empiezan a dar fruto, que se concretan en procesos penales sólidos, demostrando que con una buena investigación no existe el crimen perfecto y que sin importar el poder que pueda tener un sindicato o el tiempo que haya transcurrido desde su delito, será alcanzado por la justicia. Esto implica mejorar los controles de desempeño, para descartar que los casos en donde la deficiencia de la investigación, que se deban a la debilidad institucional y aislar así los casos de obstrucción de la justicia.

También se ha evidenciado una penetración de grupos paralelos y aparatos clandestinos de seguridad y de personas particulares, poderosas, en el débil sistema de justicia, reafirmando la necesidad de mejorar los sistemas de control interno para detectar oportunamente la cooptación de funcionarios.

Colateralmente se ha fortalecido la participación ciudadana en materia de transparencia y rendición de cuentas y creemos que eso es algo que se debe destacar: es un paso adelante muy importante que ha dado Guatemala.

Finalmente, el éxito de cualquier iniciativa internacional de investigación como la CICIG, depende no solo de la adaptabilidad, flexibilidad y oportunidad de los criterios de selección de casos escogidos, sino de la existencia de una verdadera voluntad política y compromiso por parte del Estado receptor quien debe implementar una serie de medidas complementarias, reformas institucionales, eliminación de barreras legislativas y en general la implementación de las recomendaciones y buenas practicas compartidas por la organización internacional. Solo así puede ser posible desarrollar completamente un mandato de fortalecimiento del Estado de Derecho consolidando la transferencia efectiva de capacidades a las instituciones nacionales y asegurando la sostenibilidad del valor agregado por la organización internacional en el proceso de investigación y persecución penal más allá del tiempo y límites establecidos.

En última instancia, la decisión de terminar con la impunidad compete solo a los guatemaltecos, nosotros desde CICIG, al igual que el resto de la comunidad internacional, vamos a estar a su lado para acompañarlos.

Muchas gracias.



Descripción y análisis de la experiencia nacional en combatir la impunidad, garantizar la justicia y la seguridad ciudadana.

Miguel Ceballos

Hay algo que les quiero decir de verdad con toda la humildad, es que en los últimos años en mi país (Colombia), un país que sigue sufriendo mucho con la violencia de grupos armados y narcotráfico, ustedes lo saben, hemos logrado empezar a ver una luz de esperanza; digo con mucha humildad porque a un país como Guatemala, que ya ha superado un conflicto tan difícil y duro como el que vivieron ustedes, yo lo miro con mucho respeto y admiración. Me parece que si hay debilidades institucionales y dificultades, pero las han venido superando.

Ahí es donde yo quiero empezar a mencionar un tema que es muy importante y es el título de esta conferencia "Democracia y Justicia Social". Cuando hablamos de justicia hablamos de un concepto tan antiguo como la persona misma, quien se hace preguntas sobre la justicia es el ser humano, por eso las reflexiones sobre la justicia son supremamente antiguas, déjenme decirles algo que puede ser un poco cruel, pero es verdad: la justicia siempre ha estado en crisis y sigue en crisis.

La violencia y el enfrentamiento son tan antiguos como el ser humano, quienes se enfrentan contra los seres humanos somos nosotros mismos. Aquí empezamos con una reflexión muy antigua, esta reclasificación de manera de ver la justicia es de un señor que se llamaba Aristóteles. Tal vez ustedes lo estudiaron en el colegio. Este señor vivió aprox. 62 años a. C., aunque obviamente, ustedes tienen una cultura maravillosa y envidiable, que es la Cultura Maya, que es mucho más antigua que Aristóteles.

Cuando el presidente Colóm habla sobre el Mirador, cuando se habla de la cultura Maya estamos hablando de 3 mil años antes de esa cultura griega y ustedes tienen una tradición envidiable que tienen pocos pueblos en América latina.

La justicia siempre ha estado en crisis y sigue en crisis. Esa no es una noticia nueva y por eso tenemos siempre que rehacer nuestra mirada, nuestro conocimiento y nuestra estrategia para superar las injusticias todos los días. Nadie se ha inventado la fórmula mágica para superar las injusticias sociales. Todavía las hay e incluso, desafortunadamente, aun en los países desarrollados.

Porque los hombres y las mujeres tenemos tentaciones y éstas tienen que ver con quitarle al otro lo que es del otro. Cosas tan elementales como ser violentos con el otro, irrespetar el derecho del otro; por eso este señor, poco más o menos 350 años antes de Cristo, hablaba de maneras de ver la justicia. Él decía que la justicia se puede ver por proporcionalidad, como reciprocidad, como un acto voluntario y se puede ver como equidad.

Eso no depende del Estado, todo eso depende de cada uno de ustedes que están sentados ahí, de mis compañeros de panel y de mí. La justicia tiene que comenzar por algo que tiene que ser fundamental en el ser humano y es la propia voluntad de ser justo. Cuando hablamos de la justicia social, obviamente, entramos a cosas muy complejas, ¿Por qué? Porque son muchas personas que tienen la responsabilidad de ser justos viviendo en sociedad, ahí comienzan los enormes líos. Porque puede ser que algunos respeten las luces de los semáforos en las esquinas, pero hay otros que no, que se pasan las luces rojas y provocan accidentes por ende en muchos de los accidentes hay muertos.

La justicia entonces no es un tema de debilidad del Estado, con todo respeto, ahí comienzo siendo muy humilde con lo que pudimos hacer en estos años Colombia. Yo estuve como Viceministro de Justicia en un país que aun tiene una crisis enorme de justicia, y la va a seguir teniendo, desafortunadamente. Allá empezamos a hacer un ejercicio ciudadano que muchos de los panelistas han



mencionado y fue comenzar por la conciencia de la justicia social en cada uno de nosotros.

Aristóteles veía la justicia como una virtud. ¿Ustedes se acuerdan de qué es una virtud? Un hábito bueno, lo contrario a esto se le llama vicio. Entonces el tema de la virtud no es simplemente hacer discursos, y comparto con la compañera panelista, la virtud es vivir la justicia, ésta se vive personalmente y se vive como Estado; lo difícil es compaginar las políticas públicas con el comportamiento personal.

Hay justicia particular, esa que ejercemos todos los días, cuando somos de pronto mala gente con nuestros hijos, nuestros padres, esposos y esposas. Esa es una justicia que se vive día a día. Ya el señor Ministro Menocal mencionaba el terrible problema, y además un problema tristemente secreto: la violencia intrafamiliar. Ahí comienzan los líos de la justicia social. ¿En qué otra parte van a comenzar? Un niño golpeado y maltratado, sin un padre, que solamente ve a su alrededor violencia difícilmente va a repetir un comportamiento distinto al que ve o con el que nace.

Existe una justicia civil, como le llamaba Aristóteles, que ahora le llamamos justicia social. Es esa justicia que tratamos de construir todos a través de dos comportamientos: uno, la construcción de leyes, ya lo mencionaba el representante de la CICIG, responsable de ello es el Congreso. Los congresos fueron creados para eso, para estructurar las políticas públicas que construyen la justicia desde las normas, desde las leyes, afortunadamente no nos hemos inventado nada distinto a elegir a unos señores que hacen las leyes por nosotros. A mí me ha tocado vivir por estudios o trabajo en 6 países, cabe mencionar que no hay país donde yo haya vivido donde a los congresistas les vaya bien en la opinión pública. En ninguno. Pero ahí siguen existiendo y los seguimos eligiendo.

Obviamente, ese es un espacio de democracia que no debemos perder a pesar que sea un espacio democrático que está en una crisis. Aquí quiero dar un

paso adelante en mi presentación. Resulta que cuando hablamos de seguridad democrática y me encanta la tradición latinoamericana, la semana entrante viene el presidente Uribe a Guatemala y seguramente les va a hablar de seguridad democrática, él tomó el concepto de seguridad democrática de la tradición de todos estos esfuerzos que hizo Centroamérica de superar ese fantasma horrible de la seguridad nacional, que como decía el Ministro, estaba basado en una filosofía de injusticia, de señalamientos, espionaje, dominación y autoritarismo. Eso es algo que viene Latinoamérica superando y que necesitamos seguir fortaleciendo.

Pero acá hay un concepto con el cual yo los quiero dejar, la seguridad democrática es democrática, porque está fundamentada en el Estado de Derecho como ya lo mencionaba la compañera Iduvina.

Pero qué es seguridad, la seguridad no es solamente estar físicamente seguro, sino la seguridad es la certeza fundamental de que el Derecho, es decir, las leyes que rigen un Estado y no la voluntad de un señor que puede ser: presidente, primer ministro o como se llame, sea la que va a regir mi destino.

Esa certeza fundamental de que la ley se va a aplicar, es la seguridad. ¿Cómo se ve reflejada esa certeza de que la ley se va a aplicar? Se refleja en individuos concretos: un policía; en instituciones concretas: las cortes, un presidente, un ministro, un juez. Ahí es donde está la certeza que todos los seres humanos buscamos, ¿Dónde la buscamos? ¿Dónde la añoramos? Pues, en estructuras que llamamos Derecho y en estructuras que llamamos Estado.

Mis compañeros de panel han sido un poco pesimistas en el tema de la debilidad del Estado y comprendo el pesimismo porque esa misma debilidad del Estado la tenemos nosotros en Colombia, pero creo que todos se quejan de lo mismo. Yo viví 8 años en Washington, Estados Unidos, ahí todos se quejan de la debilidad del Estado. ¿Por qué? Porque tenemos un camino muy grande por recorrer. Pero yo les quiero hacer una invitación a que hagamos rápidamente un ejercicio sobre



la conciencia que tenemos o no de la responsabilidad que nosotros mismos tenemos en la seguridad.

Nosotros le metimos mucho dinero al tema de recursos para la justicia. Entre 2002 y 2008 aumentamos de 400 millones de dólares a 900 millones de dólares el presupuesto de nuestra fiscalía. Aumentamos de 600 a 1000 millones de dólares el presupuesto de la rama judicial, es decir, de los juzgados y los magistrados. Aún así, la justicia sigue en crisis. Lo institucional es importante, pero es más importante el compromiso ciudadano con la justicia y la seguridad.

Sin el compromiso ciudadano nosotros no hubiéramos logrado restablecer estaciones de policía en 400 municipios. Pónganse a pensar que Colombia no tenía policías en 400 municipios, tenemos 1,100 municipios y sin la ciudadanía no hubiéramos podido, sin esa colaboración y conciencia ciudadana de que el tema de justicia y seguridad sí son responsabilidad del Estado, pero también es responsabilidad de nosotros, no se hubiera podido.

Porque la impunidad de la que hablamos del 95-98%, los estudios en otros países reflejan también esos niveles de impunidad, es por delitos. Lo que queda impune son los delitos. Hay delitos que son cometidos por estructuras enormes, narcotraficantes, grupos armados ilegales con un poder de destrucción enorme, pero también delitos cometidos por nosotros, los ciudadanos. Le pegamos al vecino, matamos, robamos, secuestramos y la impunidad hace parte de una estructura, desafortunadamente generada por los mismos ciudadanos. Aquí quiero hacer una rápida reflexión: ¿Qué conciencia tenemos nosotros sobre el cumplimiento de esa ley que tanto queremos y añoramos, de ese Estado de Derecho que queremos conservar? Este ejercicio lo hago siempre con mis estudiantes: les haré una pregunta para que levanten la mano: ¿Ustedes respetan la ley por admiración a esa ley? o ¿Respetan la ley por temor a la sanción?

Ahora vamos a hablar de las normas morales: la moral generalmente se hereda, son nuestros abuelos y abuelas quienes nos heredan lo que debemos y no debemos

hacer. En espacio familiar aprendemos las cosas que llamamos buenas y malas, sin entrar en discusiones religiosas y teológicas. Pero ¿Quién respeta la moral por auto gratificación de conciencia, para estar tranquilo con su conciencia? o ¿Quién respeta la moral por temor al sentimiento de culpa?

Hay otras culpas que no son ni morales ni legales, hay de las que se llaman de reconocimiento social, estas son duras y difíciles, porque implican exclusión, discriminaciones, a veces estas normas sociales las respetamos más que las leyes o las normas morales. ¿Quién respeta normas sociales por temor al rechazo de la sociedad? o ¿Quién las respeta por una obligación moral con la sociedad?

Y la más difícil: la que yo llamo ley doméstica. Resulta que hay una serie de acuerdos que nosotros asumimos día con día en la vida diaria, son las normas que nos permiten tener o no éxito en la sociedad, se habla de acuerdos y micro acuerdos. Todos los días hacemos acuerdos, esta tarde por ejemplo, les preguntaron: “a qué hora vas a llegar”, o “quién se llevará el vehículo”, o “quién irá por las compras al supermercado”. Yo siempre me equivoco con mi esposa: ella me pide una marca de detergente y yo siempre le traigo otra. Ahí incumplo con acuerdos, el tema del cumplimiento de los acuerdos es el problema más importante en la sociedad, porque a partir de esos acuerdos van surgiendo las leyes. ¿Por qué? Porque nos vamos poniendo de acuerdo en cosas básicas. Ustedes hicieron un enorme acuerdo que fue el Acuerdo de Paz. SEPAZ (organización que nos convoca hoy) es fruto de eso. Ahí es donde nace la justicia social, en los pequeños y medianos acuerdos. Entonces, toda esta carreta, como decimos en Colombia, toda esta exposición para llegar a un tema fundamental: el tema de la seguridad ciudadana, el tema de la impunidad y el tema de la justicia.

Ya han dado una excelente visión mis compañeros del panel en el tema de Estado, al Estado hay que fortalecerlo. A nosotros, en Colombia, nos tocó sacar a más de la mitad de la policía hace más de 10 años. Sacarla y renovarla, pero hoy tenemos otra vez problemas con el tema de la policía. Nos costó mucho trabajo en estos últimos años poner a funcionar la seguridad democrática y todavía no



está concluida. Pero lo que más trabajo nos ha costado es convencer a la gente de que no es suficiente, ni la comunidad internacional, ni el mejor presidente del mundo, ni las instituciones más fuertes si no hay una conciencia de la ley y la legalidad; porque nosotros, no sé si en Guatemala, en Colombia así es, el papá es quien enseña a su hijo a violar la ley. Desafortunadamente, existe la idea del “vivo o inteligente” en la sociedad, por ejemplo se dicen estas frases: “hijo pásale la plata al policía” o “no está mal sobornar a un juez”. Evidentemente todo eso está mal.

El tema de la seguridad es un tema de corresponsabilidad y no solo del Estado entendido como gobierno, el tema de la justicia, de los jueces, que no aplican la justicia como debe ser; el tema de que los alcaldes piensen que la seguridad es un tema que solamente le compete al gobierno central es un error. Tanto los alcaldes como los gobernadores y ustedes mismos son responsables. Que pena el tono de sermón de esto, pero quería cambiar la orientación de la charla. Ese tema de que el Estado es el responsable, pero por supuesto que es correcto, porque son los que tienen el poder y son los que nosotros elegimos para que nos representen, pero a veces hay que hacerse la reflexión “¿Cuánto ayudamos para que ellos (los del Estado) sean exitosos o no?”.

Muchas gracias.

Acerca de los autores



Gonzalo Martner. Chileno. Estudió Ciencias Económicas en la Universidad de París I entre 1974 y 1979, obteniendo los grados de licenciatura y maestría. Se doctoró en esa disciplina en la Universidad de París X en 1983, con la máxima calificación. En 1979-1980 se desempeñó en París en el Centre International pour le Développement y luego en los años 1981-1989 en Chile como investigador en los centros académicos independientes Vector, GIA y CED, y como consultor de CEPAL-FAO y UNRISD. Ha sido

Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior en 1990-1994 en la presidencia de Patricio Aylwin, Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en 2002-2003 en la presidencia de Ricardo Lagos y Embajador de Chile en España en 2008-2010 en la presidencia de Michelle Bachelet.



Miguel Fernández Galeano. Uruguayo. Militante juvenil en los "68", conoció la cárcel y el exilio, primero en Argentina y luego en España donde vivió 10 años. De 1990 a 1995 fue Coordinador de la Bancada Legislativa del Gobierno Departamental del Frente Amplio. Fue Integrante del Plenario Nacional, la Mesa Política Nacional y el Congreso Nacional del Frente Amplio en 1985 - 2004. Integrante de la Comisión Nacional de Organización del Frente Amplio

de 1985 a 1995; Intendente del Gobierno Departamental de Montevideo. (1995-2000). Posteriormente fue Director General del Departamento de Descentralización del Gobierno de Montevideo (2000-2005). Desde el 2005 a 2010 tuvo el cargo de Vice-Ministro de Salud del Gobierno Nacional de Uruguay.



Beatriz Paredes. Mexicana. Cursó estudios de sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido Gobernadora de su estado natal, Tlaxcala; Diputada Federal y Senadora de la República, en las LI, LIII, LVII y LVIII Legislaturas; en esta última, Presidenta del Congreso de la Unión. En el Poder Ejecutivo Federal, fungió en la Secretaría de Gobernación como Subsecretaria de Desarrollo Político y de Gobierno; también fue Subsecretaria en la Secretaría de la Reforma Agraria. Se ha desempeñado en diversas responsabilidades internacionales, destacando: Embajadora de México en Cuba y Presidenta del Parlamento Latinoamericano. En la actualidad es Vicepresidenta de la Internacional Socialista y miembro del Consejo Consultivo del PARLATINO. En las tareas partidistas se ha hecho cargo de diversas comisiones, además de haber fungido como Secretaria General del CEN del PRI y Presidenta de la Fundación Colosio, A. C. Autora de dos libros: *Acaso, la palabra* y *Con la cabeza descubierta*. Articulista del periódico *El Universal*.



Orlando Blanco Lapola. Guatemalteco. Ex Secretario de la Paz de la República de Guatemala. Egresado de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala como sociólogo. Su experiencia política organizativa lo ha llevado a ocupar los cargos de secretario de organización en la Coordinadora de Estudiantes de Educación Media –CEEM- y la Asociación de Estudiantes de la AEU. También a ocupado el cargo de Coordinador General del Centro Internacional para Investigaciones de Derechos Humanos –CIIDH-.



Juan Carlos Rivas Valdivia. Mexicano. Funcionario de Naciones Unidas, economista principal para Guatemala de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se ha desempeñado como Asesor económico en la Vicecoordinación de Reforma del Estado de la Cámara de Diputados en México en la LVII legislatura. Profesor en la UNAM, El Colegio de México y en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Participó en la adaptación para América Latina de los libros “Macroeconomía” y “Microeconomía” de Michael Parkin, bajo la coordinación del Dr. Gerardo Esquivel Hernández. Ha publicado en la revista North Carolina Journal of International Law and Commercial regulation, Revista Gallega de economía, Development and Change, Serie Estudios y Perspectivas de la CEPAL y en Economía UNAM.



Hugo Noé Pino. Economista hondureño. Magíster en Economía en la Universidad Autónoma de Honduras. Tiene un doctorado en economía por la Universidad de Texas en Austin. Fue presidente del Banco Central y Ministro de Finanzas en Honduras. También ha ejercido funciones diplomáticas como embajador de su país ante la Organización de las Naciones Unidas y en Washington. Fue Director Ejecutivo por Centro América en el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asesor Principal del Director para Centroamérica en el Banco Mundial. En el campo académico, ha publicado varios artículos y editado libros sobre temas de política económica tanto en Honduras como en el extranjero. Fue presidente del Colegio Hondureño de Economistas y de la Federación de Estudiantes Universitarios de Honduras. Es el Director Ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales desde abril de 2010.



Fernando Carrera. Guatemalteco. Obtuvo el título de licenciatura en ciencias económicas en la Universidad Nacional de Costa Rica. Tiene una maestría en Economía y Políticas de Desarrollo de la Universidad de Cambridge en Inglaterra. También posee estudios superiores en Leyes, Sociología, Lenguaje y Filosofía Política. En 1993 y 1994 fue Director de Investigaciones de la oficina regional para América Latina de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). A fines de 1994 inició su relación laboral con Naciones

Unidas, a través del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Trabajó para UNICEF en diversas capacidades entre 1994 y 2007, donde llegó a ser subdirector de dicha organización en Ecuador, y posteriormente director en Cabo Verde (África Occidental) y Panamá. Del 2008 a febrero del 2010 fue Director Ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Actualmente es el Director Ejecutivo de la Fundación Soros de Guatemala.



Bienvenido Argueta. Guatemalteco. Doctor en Educación y Estudios Culturales con especialidad en Currículo de Ohio University, Estados Unidos. Especialista Nacional del Programa de Educación del Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-Guatemala); Jefe de Misión del Programa UNICEF/ASDI en pueblos indígenas, alfabetización, y desarrollo comunitario; Oficial de Programas de Salud y Educación del PNUD-Guatemala. Ex Ministro de Educación de la República de Guatemala.



Wilson Romero. Guatemalteco. Administrador de Empresas egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tiene una maestría y estudios de Doctorado en Desarrollo Económico (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM). Desde 2004 es investigador en las líneas de causas y dinámica de la pobreza y desarrollo territorial. Ha ocupado el cargo de Director de investigaciones del IDIES.



Gregorio Chay. Guatemalteco. Activista y miembro directivo de la Asociación Cultural Maya Quiché, El Quiché; Cofundador de COPMAGUA y de sus Comisiones Nacionales Permanentes; Cofundador del partido político URNG y miembro de su Comité Ejecutivo Nacional desde su fundación hasta el año 2008; Diputado al Congreso de la República por el Departamento de El Quiché, 2000-2004; Miembro del Parlamento Indígena de América. 2000-2004; Coordinador del Proyecto de Capacitación y

fortalecimiento de capacidades de autoridades ancestrales, lideresas y líderes locales del Programa Maya, ejecutado por la Defensoría K'iche', y director de su Escuela Política de la Defensoría K'iche'.



Marlon Santi. Ecuatoriano. Procedente de la Comunidad de Sarayacu, conocida por su oposición y luchas contra los desmanes de las petroleras, fue elegido por unanimidad y apoyo de las tres regionales y todos los pueblos, para dirigir al movimiento indígena ecuatoriano. Es Tecnólogo en Desarrollo Amazónico y tiene los cargos honoríficos de Presidente de los Pueblos Kichwas de Sarayuku y Coordinador General del caso Sarayaku en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A lo largo de 2010

fue el Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.



Otilia Lux. Maya K'iché Guatemalteca. Licenciada en Administración Educativa. Diputada al Congreso de la República de Guatemala por el Movimiento Político WINAQ. Integrante del Consejo Consultivo del Fondo UNIFEM. Nueva York. Integrante del Consejo del PENSAMIENTO IBEROAMERICANO- Madrid, España. Integrante del Consejo Consultivo de UNICEF Latinoamericano, Integrante Del Consejo Consultivo del Foro Internacional de la Mujer Indígena FIMI y ha sido Catedrática de La Universidad Indígena Itinerante del Fondo Indígena Latinoamericano. Además ha sido acreedora del Bartolomé de las Casas (España) Legión de Honor (Francia) Francisco Marroquín (Guatemala).



Anamaría Cofiño K. Guatemalteca. Estudió bachillerato en un colegio de monjas donde se estimuló la conciencia social. Hizo estudios durante seis años en la Escuela Nacional de Antropología de México y obtuvo el título de licenciatura en Antropología Social en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Posteriormente realizó estudios de maestría en Historia en la USAC donde lleva a cabo una investigación sobre las comunistas en Guatemala. Fue directora de la librería Del Pensativo que funcionó en Antigua Guatemala por más de 20 años. Actualmente dirige ediciones del Pensativo que ha publicado varios títulos de autoras y autores guatemaltecos. Es co-editora de la publicación feminista La Cuerda y columnista del diario el Periódico desde 1998. Ha colaborado con los movimientos que buscan la transformación del país.



Dora Marina Coc Yup. Guatemalteca. Licenciatura en Psicología por la Universidad de San Carlos de Guatemala, ha participado en diversos cursos y diplomados en género, políticas públicas, participación ciudadana, derechos humanos de las mujeres y pueblos indígenas, atención de casos de violencia intrafamiliar, grupos de autoayuda y organización comunitaria. Ha brindado apoyo a procesos de fortalecimiento a la organización comunitaria, de mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas; ejecución de procesos de sensibilización y programas de capacitación para la participación ciudadana de las mujeres en los Consejos de Desarrollo a nivel departamental y procesos de implementación de políticas públicas. Ha ocupado el cargo de Directora de Pluriculturalidad en la Subsecretaría de Políticas de la Secretaría de Planificación y Programación –SEGEPLAN-



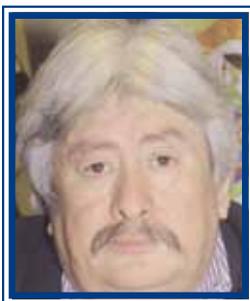
Aura Estela Cumes. Maya-kaqchikel de Guatemala. Estudiante del doctorado en Antropología Social del CIESAS DF, de septiembre del 2009 a la fecha. Tiene un postgrado en Estudios de Género por la UNAM/CEIICH y la Fundación Guatemala (2008). Es Maestra en Ciencias Sociales, con especialidad en temas de Identidades y Culturas, por la FLACSO Guatemala (2004). Maestra en Gestión para el Desarrollo Sostenible, con el aval de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense –URACCAN- (2003). Es licenciada en Trabajo Social por la Universidad Rafael Landívar Guatemala (2000). Coeditora de la Encrucijada de las identidades: mujeres feminismos y mayanismos en diálogo, y de la colección Mayanización y Vida Cotidiana: el discurso multicultural en la sociedad guatemalteca publicados en 2008 y 2009. Autora de múltiples artículos publicados en revistas nacionales e internacionales.



Yuri Mellini. Guatemalteco (1962). Activista ambiental, fundador y actual Director General del Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (CALAS), con estudios de Ciencias Médicas, así como postgrados en Manejo Ambiental y Políticas Públicas Ambientales. Recibió en Dublín, el Premio mundial de Derechos Humanos “The Front Line Award for Human Rights Defenders al Risk”, otorgado por el comité de relaciones exteriores del Parlamento de la República de Irlanda, el 8 de mayo de 2009. Actual profesor del curso de “Política Ambiental”, en la Maestría de Estudios Ambientales de la Universidad del Valle de Guatemala (desde 2001).



Domingo Hernández. Maya K'iché, Guatemalteco. Ha participado en el movimiento revolucionario y es Cofundador del Comité de Unidad Campesina –CUC-, del Taller Ja K'amabal Ib', (casa de la unidad del pueblo) en México y Cofundador de la Asociación Maya Uk'ux B'e. Es miembro de Ajpatan samaj de la Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waq'ib Kej. Además fue Ex militante del Ejército Guerrillero de los Pobres EGP y Ex militante de Octubre Revolucionario.



Helmer Velásquez. Guatemalteco. Coordinador de proyectos en el Consejo Cristiano de Agencias de Desarrollo -CONCAD-; Director del Departamento de Promoción Social Rural en el Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central IDESAC. Secretario Ejecutivo Adjunto de Consejo De Instituciones de Desarrollo -COINDE- Director Ejecutivo de la Coordinación de ONG y Cooperativas -CONGCOOP-; Colaborador y Asesor de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas -CNOC-; Colaborador semanal de El Periódico.



Carlos Menocal. Guatemalteco. Antes de haber sido nombrado como Ministro de Gobernación, fue el enlace entre el Gobierno y la Comisión Internacional Contra la Impunidad, designado por el presidente de la República, Álvaro Colom, para esta labor. Anteriormente, se destacó como reportero redactor de la sección dominical del matutino Prensa Libre. Ejerció el periodismo durante más de diez años en distintos medios de comunicación escrita y radial. Como periodista, llevó a cabo varias investigaciones en temas políticos y de seguridad, lo que le llevaron a obtener una mención especial por parte del Instituto Prensa y Sociedad sobre las diez mejores investigaciones en temas de corrupción en América Latina. Asimismo, obtuvo una mención honrosa en Categoría de Profundidad por parte de la Sociedad Interamericana de Prensa.



Iduvina Hernández. Guatemalteca. Periodista, defensora de derechos humanos. Actualmente, directora ejecutiva y fundadora de la asociación Seguridad en Democracia -SEDEM-, integrante de la Convergencia por los Derechos Humanos. También, Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Crimen Organizado, de América Central, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert. Profesora de periodismo en la Universidad Rafael Landívar y en el Programa Centroamericano de Periodismo. Reportera redactora de la Revista Crónica e integrante de su consejo editorial. Coordinadora de corresponsales y Jefa de Redacción de la Agencia Centroamericana de Noticias -ACEN-SIAG-. Columnista de prensa y analista en temas de seguridad y defensa. Exdirigente estudiantil universitaria, exiliada y retornada.



Aníbal Gutiérrez. Argentino. Abogado graduado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Fue Jefe de Gabinete del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Argentina con rango de Secretario de Estado y Embajador. De febrero de 2006 a diciembre de 2007 fue Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Argentina en Guatemala y concurrente en Belice. Del 2007 al 2009 fungió como Asesor Jurídico del Programa de Apoyo al

Monitoreo Macroeconómico en el MERCOSUR. Asesor Político de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).



Miguel Ceballos. Colombiano. Magíster en Filosofía (Summa Cum Laude) de la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma, Italia. Viceministro de Justicia y Derecho del Gobierno de Colombia. Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el proceso de Paz en Colombia, año 2000. Asesor Externo en Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos del Comité Internacional de la Cruz Roja. Autor de: "Bogotá: Anatomía de una Transformación: Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003.", "Colombia: Entre el terror y la reforma" y La Paz Sobre la

Mesa (Peace on The Table)"

