

Guatemala: dos paradojas y una incógnita

por *Carlos Sabino*

Introducción

Dos Paradojas

Para quien conoce los datos básicos de la realidad social de Guatemala, arribar a la capital del país depara una auténtica y agradable sorpresa. Una ciudad pujante, moderna, la mayor de Centroamérica con más de dos millones de habitantes, bastante ordenada y con centros comerciales que en nada tienen que envidiar a los mejores de América Latina, se levanta en medio de un país básicamente rural, de bajo ingreso per cápita, altas tasas de analfabetismo y una población que los indicadores sociales ubican entre las más pobres de toda la región.

El contraste, que se percibe sin mayor dificultad, despierta en el observador casual comentarios acerca de una sociedad dividida en "dos clases sociales", entre los pobres del campo -indígenas y desprotegidos- y las élites de un país atrasado que gozan de todas las ventajas del mundo moderno. La realidad no es tan simple, por supuesto, y en poco coincide con estos estereotipos tan difundidos, pero en todo caso esta primera impresión puede servirnos como una clave útil para interrogarnos acerca del destino de un país que posee -como pocos- una larga y compleja historia.

La segunda paradoja proviene precisamente de la historia, de lo que podríamos llamar con más exactitud la evolución económica reciente de una nación que, siendo parte indiscutible de América Latina, se apartó sin embargo, bastante significativamente, de lo que fue el modelo o patrón general que siguió la región. Porque Guatemala, para su bien, escapó en buena medida del frenesí intervencionista que significaron las políticas de "crecimiento hacia adentro", proteccionismo y sustitución de importaciones que preconizara la CEPAL durante tantos años y tuvo por lo tanto un crecimiento más sano, con políticas fiscales moderadas, tolerables déficit públicos, baja inflación y una deuda externa mucho más manejable que las de sus vecinos.

Sus crisis económicas fueron, en consecuencia, menos duraderas y profundas pero -y aquí encontramos el elemento paradójico- no por eso

Guatemala pudo escapar de los males que con tanta persistencia han aquejado a otras economías latinoamericanas: escaso crecimiento, bajo nivel de capitalización y –en resumen- un camino lento y accidentado hacia un desarrollo que todavía se percibe más como una meta lejana que como un objetivo alcanzable en el corto plazo. La presencia de un intervencionismo relativamente más moderado no aportó, entonces, más que limitados beneficios, quizás porque pesó demasiado en su evolución el lastre de ciertos problemas sociales y políticos no resueltos. Tal vez esto sucedió porque el país nunca alcanzó a sufrir una "buena" crisis que obligara a un replanteamiento a fondo de sus políticas y de sus modelos de desarrollo, una sacudida intensa que, como ocurrió en otras latitudes, lo llevara a arriesgarlo todo en un viraje drástico y sin contemplaciones. El hecho es que Guatemala parece aún dudar sobre el camino que habrá de emprender, que no encontramos una respuesta, firme y clara, sobre la forma en que habrá de producirse el crecimiento que tanto necesita.

Este trabajo intenta responder a las preguntas que, implícitamente, hemos formulado en esta breve introducción. La temática se inscribe dentro del mismo campo de investigación que hemos abordado en nuestro último libro, ***El Fracaso del Intervencionismo***, donde describimos y evaluamos el proceso de reformas que ha transitado América Latina durante las dos décadas pasadas, procurando comprender sus causas, su sentido y las repercusiones económicas y sociales que ha tenido. En dicho trabajo empleamos el método del estudio de casos para capturar parte de la diversidad del proceso que analizábamos, seleccionando ocho naciones representativas de la región. El caso de Guatemala, que no fue tratado en dicha oportunidad, presenta similitudes y diferencias específicas con los otros casos y nos propone por lo tanto el desafío de entender a profundidad el discurrir de una nación que aún no ha realizado radicales reformas económicas, que está en proceso de consolidar su democracia y que -como varias otras- parece avanzar lenta y contradictoriamente en el camino de encontrar mayor libertad y prosperidad económica.

La idea de realizar esta investigación fue surgiendo lentamente, a medida que mis visitas académicas a la **Universidad Francisco Marroquín** me iban develando sucesivas facetas de la realidad guatemalteca. Pero el impulso decisivo provino del **CIEN, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales**: en un almuerzo de trabajo discutimos la posibilidad de realizar un estudio como éste que, siguiendo la metodología ya utilizada, pudiese concentrarse con más profundidad en la realidad del país.

De allí en adelante comencé un período de sistematización de lecturas y de entrevistas, generalmente informales, que fueron organizando y completando un panorama al que los datos que me proporcionaba el CIEN, por otra parte, contribuían a dar consistencia y solidez. Ya en Caracas, entre diciembre del 2000 y comienzos del 2001, completé la redacción del manuscrito, que fue discutido y revisado con miembros del centro antes de su publicación.

Si bien nadie más que yo es responsable por los errores que aparezcan en este libro, debo agradecer especialmente a María del Carmen Aceña de Fuentes, Presidente del CIEN, por el constante estímulo, la discusión generosa y el apoyo dado a la arriesgada empresa de escribir para los guatemaltecos sobre lo que ellos mismos han vivido y seguramente conocen mejor que yo. También he contraído una deuda de gratitud con las personas que, designadas por el CIEN, hicieron interesantes observaciones y sugerencias a los borradores que fui elaborando: José Raúl González Merlo, Hugo Maul Rivas y Amable Sánchez. Igualmente mi esposa, América Vásquez, aportó su valiosa lectura a unos manuscritos que siempre ganan con sus comentarios. Muchas otras personas en el CIEN colaboraron también de modo más o menos directo con este proyecto, lo mismo que los directivos de la Universidad Francisco Marroquín, gracias a los cuales he hecho varios viajes al país, y Estuardo Zapeta, uno de mis entrevistados.

Son pocas, relativamente, las contribuciones que se han hecho a la historia moderna de Guatemala y, menos aún, las que no se limitan a problemas específicos o puntuales. Esta circunstancia, a mi modo de ver, dificulta bastante la reflexión ordenada y fructífera sobre el presente, porque la perspectiva de la historia, y de la historia reciente en particular, resulta fundamental para la comprensión profunda de lo que ocurre ante nuestros ojos. Mi objetivo, al escribir estas líneas, ha sido tratar de aportar un modelo de interpretación que trate de integrar coherentemente los temas económicos y sociales básicos con el devenir de los sucesos políticos. Hasta qué punto lo he logrado y en qué medida este esfuerzo puede facilitar la comprensión de la Guatemala de hoy, sin embargo, es algo que sólo el lector podrá finalmente decidir.

Carlos Sabino

Caracas, 2001

Capítulo 1

LA CONFLICTIVA MODERNIZACION DE LA SOCIEDAD GUATEMALTECA

1.1. La Sociedad Tradicional

La conquista española en los territorios americanos produjo básicamente dos tipos de colonias. En las regiones abiertas, con escasa población nativa y donde ésta, en su mayoría, se dedicaba a la caza, la pesca y la recolección, se establecieron núcleos urbanos relativamente débiles, que fueron creciendo lentamente a medida que se encontraba algún tipo de explotación de interés para la metrópoli. El Río de la Plata, Venezuela, el Paraguay y Chile se inscribieron dentro de este primer modelo.

El segundo tipo de colonia floreció en las áreas donde ya existían sociedades más amplias y organizadas, culturas agrícolas complejas con mayor tradición artística y religiosa y una más elaborada estructura política. Allí los españoles establecieron sus principales centros de dominación y crearon los puntos nodales del vasto imperio que construirían con el tiempo. Las sociedades coloniales, en estos casos, hicieron uso extensivo de la mano de obra que, en condiciones de servidumbre aunque no de esclavitud, proporcionaron los amplios contingentes autóctonos que fueron asignados a los conquistadores mediante instituciones como la *encomienda* y la *mita*.

Guatemala, como México o Perú, perteneció a este tipo de colonización: en su territorio se encontraban, al momento de la conquista, diversos grupos étnicos cuya cultura era heredera, en mayor o menor medida, de la gran civilización maya. Por eso resultó sede de una Audiencia y de una Capitanía General que se extendían por todo el istmo centroamericano. El hecho de que los conquistadores dispusiesen de una amplia dotación de mano de obra en condiciones de franca subordinación favoreció, con el correr del tiempo, la emergencia de una sociedad dividida de acuerdo a líneas étnicas bien marcadas, donde una minoría de terratenientes criollos concentró en sus manos el poder económico y la fracción del poder político que, en la colonia, quedaba reservada a los grupos locales.

La independencia, consumada sin el trauma de la guerra, en poco cambio las líneas principales de esta sociedad tradicional. Una inmensa población indígena, de varias etnias diferentes, quedó sometida a la misma explotación de una elite dueña de la tierra que gozaba de todas las ventajas del mercantilismo y que fue dedicándose a la agricultura de exportación a medida que se vinculaba al mercado internacional. Las pocas inversiones en infraestructura y la pausada ampliación del comercio hicieron que el proceso de modernización se desarrollara en Guatemala con menor velocidad que en otras naciones de Hispanoamérica.

El régimen republicano, en el que dominaron alternativamente conservadores y liberales, adoptó como forma de gobierno la de una democracia restringida, basada en el voto censitario, y degeneró en sucesivas y largas dictaduras, con intervalos de inestabilidad que, sin embargo, no llegaron a la anarquía abierta que vivieron otras regiones del continente. La población indígena nunca llegó a obtener una real participación en este sistema político y, si bien se realizaron algunos intentos de integrarla, permaneció prácticamente al margen de la toma de decisiones nacionales, apartada en su mundo agrícola y tradicional. La supervivencia de formas de trabajo serviles y coercitivas, el elevado analfabetismo y un sistema autoritario donde dominaron las formas de caudillismo tan comunes en América Latina hicieron que Guatemala entrase al siglo XX como una nación todavía bastante penetrada por una herencia colonial en la que predominaban rasgos no capitalistas, semejantes en algunos sentidos al feudalismo.

El proceso de modernización, a pesar de todo esto, se fue desarrollando en el país mediante la creación de infraestructura física - carreteras, puertos, etc.- el desarrollo de la economía de exportación de productos agrícolas y la emergencia de algunas incipientes industrias locales. Gran parte de estos cambios fueron estimulados por regimenes liberales que, asumiendo una visión económica más positivista que clásicamente liberal, adoptaron un lema que se hizo tan popular en Iberoamérica como para aparecer, por ejemplo, en la propia bandera de Brasil: *Orden y Progreso*. La urbanización y la alfabetización, aunque lentas en Guatemala, fueron alterando gradualmente el panorama de las fuerzas sociales del país, de modo que la férrea dictadura de Ubico, que había comenzado en 1931, fue finalmente cuestionada y enfrentada en el ambiente de apertura que prevalecía en todo el planeta durante los años finales de la Segunda Guerra Mundial.

Una huelga general llevó a la renuncia del dictador en junio de 1944 y, en una atmósfera de libertad política caracterizada por la formación de

partidos políticos y sindicatos, el sucesor y pretendido continuador de Ubico fue depuesto el 20 de octubre de ese mismo año por una revolución popular que contó con la decisiva participación de elementos jóvenes de las fuerzas armadas. Una Junta de Gobierno asumió el poder y, en las elecciones que siguieron, fue elegido como presidente Juan José Arévalo. Se iniciaban así, simultáneamente, un experimento democrático y unas reformas sociales que tendrían muy vastas y diversas consecuencias en las siguientes décadas.

1.2. Revolución, Socialismo y Contrarrevolución

En la revolución de 1944 confluyeron dos grandes tendencias que se expresarían, más o menos confusamente, en los agitados años que siguieron. Por una parte existía una inquietud manifiesta en la sociedad guatemalteca que deseaba alcanzar la **modernización** del país por medio de una democracia plena que funcionase sin exclusiones, una ampliación sustantiva del aparato público escolar y un sistema jurídico de aplicación universal; por otra parte el **socialismo**, como modelo de organización social, gozaba de un prestigio y una influencia que habían llegado -tal vez- a su zenit, en esos tiempos en que a la victoria de los Aliados en la guerra se sumaban los supuestos éxitos de la Unión Soviética y el desarrollo de una corriente de pensamiento que, en Occidente, asumiendo como premisa el keynesianismo, se desbordaba en una actitud favorable hacia las nacionalizaciones, la planificación económica y, en general, la amplia intervención del estado en la economía. Ambas corrientes se entrelazaron en esta época de apertura democrática, complementándose a veces, mostrando en ocasiones las incompatibilidades de fondo que existían entre ambas.

El gobierno de Arévalo, un educador, adoptó enseguida algunas medidas que en el contexto de la época resultaron auténticamente revolucionarias: se aprobó un Código del Trabajo similar a varias leyes latinoamericanas, se creó un sistema de seguridad social de reparto, con un instituto de seguros sociales para implementarlo, se amplió el gasto público en educación y se incrementaron los salarios de los maestros, se concedió autonomía y mayores fondos a la Universidad de San Carlos y se promovió la sindicalización campesina, en un clima político de activismo sindical y competencia interpartidaria desconocido hasta entonces en Guatemala.

Las reformas del gobierno de Arévalo no fueron muy diferentes a las que, en otros países, habían desarrollado ya o comenzarían a ejecutar diversos gobiernos de orientación populista o más o menos izquierdizante. La fuerza social de estos movimientos provenía, por lo general, de los

contingentes de inmigrantes que llegaban a las ciudades, se incorporaban a la economía moderna y pasaban a formar la base de apoyo político de figuras como Perón en Argentina o Vargas en Brasil. Dichos populismos representaban, así, una forma de irrupción de nuevos grupos sociales que intentaban penetrar y expandir un sistema político hasta entonces restringido y básicamente cerrado. Pero en Guatemala este proceso apenas comenzaba y de ningún modo resultaba suficiente como para cambiar de un modo radical el sistema político del país. La población rural llegaba todavía a un 75% del total para 1950, la tasa de analfabetismo rondaba la misma cifra y, en general, el amplio sector conformado por la población indígena participaba muy poco en la política nacional.

En tales circunstancias se crearon las condiciones para que el comunismo, trabajando sistemáticamente en los sindicatos, alcanzase una presencia y un poder inusuales en la región. Arévalo, más nacionalista que socialista, necesitaba de un apoyo organizado para su gestión que sólo los comunistas podían proporcionarle, lo que le dio a éstos una influencia decisiva en el siguiente gobierno, el del Coronel Jacobo Arbenz, quien asumió la presidencia en marzo de 1951. Arbenz colocó a miembros del Partido Comunista en importantes cargos gubernamentales, inició una profunda reforma agraria e inclinó a su país, gradualmente, hacia el bloque internacional que encabezaba la Unión Soviética. Esta orientación produjo fuertes resistencias a su gobierno, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

Los terratenientes, viendo amenazado su poder, unieron sus fuerzas a las de otros sectores que ya impugnaban frontalmente la política de cambios de Arbenz, mientras el ejército, disconforme con la orientación que se seguía, iba restando su apoyo al mandatario. Los Estados Unidos, por otra parte, tomaron muy en serio la amenaza que la nueva situación representaba, justamente en el clímax de la Guerra Fría. Cuando el Coronel Carlos Castillo Armas invadió el país desde el exterior, con apoyo norteamericano, el ejército abandonó a Arbenz, que fue depuesto sin ofrecer mayor resistencia.

Esta experiencia democrática dejó para Guatemala varios legados. Por una parte significó un acercamiento hacia un modelo de democracia sin exclusiones que se convertiría en una meta de indudable atractivo para un amplio sector de la opinión pública: el tiempo de las dictaduras cerradas y de los caudillos autoritarios, como Estrada Cabrera o Ubico, parecía haber concluido definitivamente. Pero había además otro importante cambio: el estado guatemalteco, a pesar de la derrota de los sectores pro-socialistas, también había cambiado y se había

aproximado, aunque menos que en otras naciones de Iberoamérica, a ese estado intervencionista, más o menos impregnado de populismo, que pretendía redistribuir la riqueza y orientar la marcha de la economía "promoviendo el desarrollo". La forma en que concluyó este experimento, por último, sirvió además para sembrar las semillas de un nuevo problema: grupos guerrilleros surgirían con los años para tratar de concluir una revolución que había sido abortada a tiempo, especialmente después de que Fidel Castro lograra -a diferencia de los guatemaltecos- consumir su objetivo de hacer de Cuba una nación comunista.

1.3. Una Versión Diluida del Intervencionismo

Guatemala vivió a continuación un período que se distinguió por la emergencia de algunos grupos guerrilleros -prestamente derrotados-, cierta inestabilidad política y un congelamiento de las reformas sociales que habían caracterizado los años precedentes. Los sucesivos gobiernos no llegaron a funcionar dentro de un sistema de democracia plena -al igual, curiosamente, que en la Argentina de esa época- pero el desempeño económico del país fue más que aceptable, con altos índices de crecimiento, estabilidad macroeconómica y baja inflación.

Durante la década de los cincuenta el PIB guatemalteco creció a una tasa del 3,8% anual, aunque conviene al respecto subdividir dos períodos: el de Arbenz, cuando el crecimiento no superó el 2% en promedio, y el posterior al derrocamiento de su régimen, que registra cifras muy superiores. Entre 1955 y 1963 el PIB creció un total de 53,2%, a una tasa aproximada del 5,5% anual, y estos valores pudieron mantenerse prácticamente hasta 1980, con el alto dinamismo que permite inferir el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1

Guatemala: Tasas anuales de crecimiento del PIB y del PIB per cápita, 1951-80

Años	PIB	PIB per cápita
1951-55	2,3	-0,6
1956-60	5,3	2,4
1961-	5,2	2,3

65		
1966-70	5,8	3,0
1971-75	5,6	2,8
1976-80	5,7	2,9

Fuentes: CEPAL y Banco de Guatemala, cálculos propios.

No por eso Guatemala pudo salir de la situación de pobreza en la que se encontraba al comienzo de este período. El punto de partida, muy bajo, de aproximadamente 588 \$ per cápita en 1955, se había transformado en \$ 1.128 para 1980, casi el doble en 25 años, a pesar de la alta tasa de crecimiento demográfico del país, pero eso no alcanzaba para hablar, por supuesto, de un verdadero desarrollo económico. Incluso si tomamos como punto de referencia los demás países de la región encontramos que el nivel de actividad económica de Guatemala estaba bastante rezagado y era menos de la mitad que el que correspondía, por ejemplo, a la Argentina, Uruguay, Venezuela o México.

Dicho crecimiento se había operado sin modificar grandemente la estructura agroexportadora del país, aunque la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), en diciembre de 1960, permitiera ampliar de algún modo la débil producción industrial que existía hasta entonces, que creció de manera muy sostenida entre 1960 y 1975. Los economistas de la CEPAL habían tratado de inducir la creación de mercados supranacionales de este tipo como una manera de crear mejores condiciones para la aplicación de una política de sustitución de importaciones que carecía completamente de sentido en países pequeños, de mercado interior muy reducido, como era el caso por ejemplo de los de Centroamérica. Pero a mediados de 1969, al desatarse la llamada "Guerra del Fútbol" entre Honduras y El Salvador, relacionada en última instancia con las migraciones internas dentro de la región, el MCCA recibió un golpe prácticamente mortal. Ya limitado por la exclusión en sus acuerdos de todo lo relativo al comercio de productos agrícolas y por no incluir una política de integración respecto a la movilidad de la mano de obra este acuerdo comenzó a languidecer, aportando cada vez menos cambios a las economías de la zona.

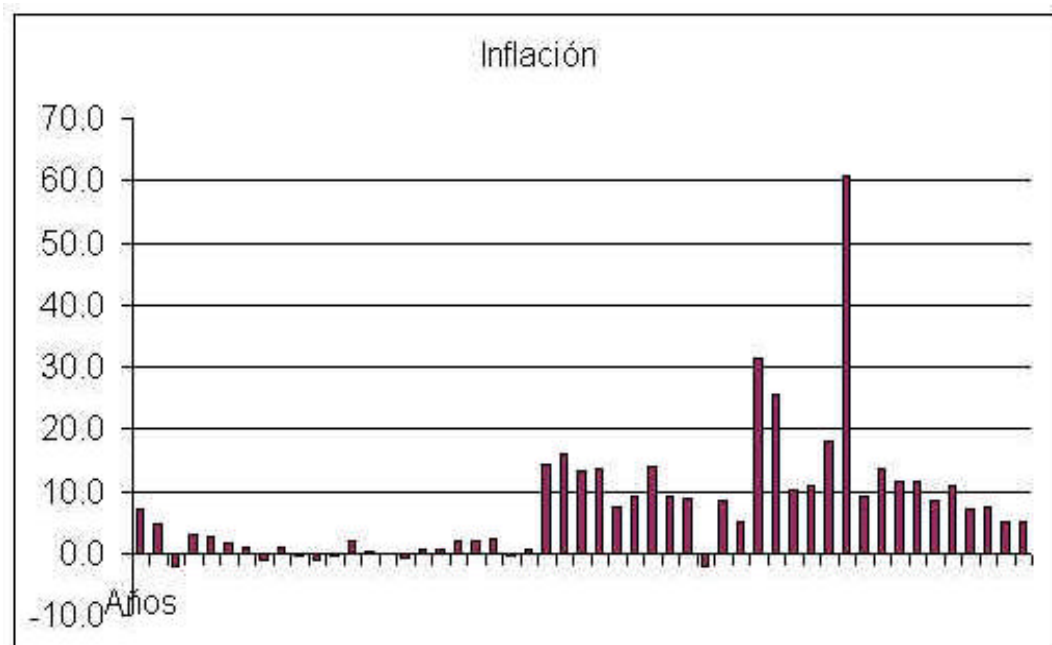
Como el grado de intervencionismo económico en Guatemala era muy inferior al de otros países de la región, éste no alcanzó a desequilibrar seriamente las cuentas del estado. No había en Guatemala

la presión política hacia la implementación de medidas populistas que, como los extendidos subsidios o los amplios gastos en el área social, producían importantes déficits en otras latitudes. Entre 1960 y 1969, por ejemplo, el déficit fiscal de Guatemala se mantuvo en cifras completamente manejables, con un promedio anual inferior al 0,8% del PIB, mientras la deuda externa del país fue, hasta 1967, menor aún que las reservas monetarias netas. Tal comportamiento se debió, aunque sólo en parte, al reducido volumen de los llamados gastos sociales. El principal factor fue una voluntad política de mantener una sana política fiscal y monetaria -como ocurría en esa misma época en México, pero no así en Argentina, Chile o Brasil- lo que rindió sus frutos y favoreció el crecimiento.

Guatemala mantuvo una paridad fija de uno a uno entre su moneda, el quetzal, y el dólar norteamericano, hasta bien entrada la década de los ochenta, y no se apeló durante los años sesenta al recurso de ampliar los medios de pago como forma de estimular el desarrollo. El resultado fue una muy baja inflación que, como puede apreciarse en el cuadro 1.2, raramente superó la barrera del 2% anual hasta 1972.

Cuadro 1.2

Tasas de inflación anual, 1951-2000



Fuente: Banco de Guatemala

1.4. Hacia la Crisis del Sistema

Este panorama de estabilidad y crecimiento, con una sana política económica y reducido intervencionismo estatal en la economía, se mantuvo casi inalterado mientras en el país se sucedían los gobiernos de Castillo Armas, asesinado mientras ejercía el poder, Ydígoras Fuentes - derrocado en 1963-, Peralta Azurdía y Méndez Montenegro. Guatemala, pudo ser considerado como uno de los países económicamente más libres del mundo hasta la década de los setenta, con un desempeño económico más que aceptable, aunque simultáneamente se estuviesen incubando serios problemas políticos. Una población campesina mayoritariamente indígena que no gozaba de plenos derechos laborales, una actividad guerrillera incipiente que se iría ampliando con los años y un sistema político restringido, con fuerte presencia militar, indicaban que el país estaba muy lejos aún de encontrar una vía pacífica y ordenada hacia la modernización.

Fueron precisamente algunas de estas debilidades políticas las que inducirían, en buena medida, a que se abandonase el curso económico que el país había seguido hasta entonces. Un sistema político caracterizado por la poca transparencia, el fraude y el poder decisivo de los militares hizo que la democracia guatemalteca quedase más confinada al plano de las apariencias que al de un funcionamiento efectivo como sistema. En este juego democrático muy imperfecto, al que complicó la renovada insurgencia de izquierda, se creó el caldo de cultivo apropiado para que se ampliasen las prácticas mercantilistas que tan enraizadas estaban en el pasado del país.

"Siguiendo las tendencias en los países subdesarrollados durante los años 70, los regímenes militares de Arana Osorio (1970-1974), [Kjell] Laugerud García (1974-1978) y [Romeo] Lucas García (1978-1982) expandieron el sector público a expensas del sector privado. Siguiendo objetivos económicos keynesianos, los funcionarios públicos promovieron el manejo estatal del desarrollo mediante planificación centralizada, asignación de recursos, fijación de precios y la promoción de una economía mixta público-privada vía nacionalización de industrias estratégicas." A partir de 1974 se profundizaron las políticas que tendían a sustituir muchas importaciones industriales y el creciente intervencionismo estatal derivó en relaciones cada vez más conflictivas con el sector privado. El clientelismo, la práctica de otorgar privilegios económicos como contrapartida de favores políticos, aumentó la corrupción y creó también un creciente malestar en los mandos medios de las Fuerzas Armadas, aislando cada vez más políticamente a los presidentes de turno.

La economía, poco a poco, también se deterioró, aunque en buena medida debido a las circunstancias externas cada vez más difíciles de un mercado internacional impactado por sucesivos *shocks* petroleros. El crecimiento siguió siendo sustancial y teniendo pocos altibajos (v. *supra*, cuadro 1.1), llevando el PIB per cápita a \$ 1.128 en 1980 (a precios corrientes de ese año), un valor muy similar al de otros países de la región, como Colombia y Perú, y superior por ejemplo al de Ecuador. El desempleo se mantuvo bajo, pero los gastos del gobierno aumentaron y se fue acumulando una deuda externa que luego fue potenciada por el aumento internacional de las tasas de interés que se produjo a finales de los años setenta. La deuda, que era de apenas 95 millones de dólares en 1969, se incrementó sin pausa hasta llegar a un valor de más de 600 millones una década después. La presión tributaria también creció, hasta superar el 10% del PIB en 1977, en medio de un gasto público en el que se expandían los desembolsos militares a los que obligaba la lucha contra la guerrilla.

Pero -y es bueno destacarlo para no perder el equilibrio en esta exposición- los gastos sociales del estado no fueron tan exigüos como la difusión de un mito, ya bastante extendido, haría suponer. Guatemala gastó en educación, en el período 1974-1980, aproximadamente un 1,5% de su PIB, una cifra similar a la de Colombia, superior a la de Brasil y apenas inferior a la de Argentina (que tuvo un 1,7%). Los resultados, sin embargo, no fueron demasiado alentadores: partiendo de niveles de matrícula y de alfabetización más bajos que los de la mayoría de los países iberoamericanos Guatemala tenía todavía, al final de esa década, uno de los peores desempeños educativos de la región.

Algo similar sucedió en materia de gastos de salud. Estos fueron, como porcentaje del PIB, superiores a los de Argentina o México y similares a los del Uruguay, lo cual contrasta con la imagen que suele tenerse acerca de Guatemala. Pero al partir, también en este caso, de valores bastante altos de mortalidad infantil y muy bajos de esperanza de vida, el país no pudo mostrar hacia el final de este período indicadores que resultaran realmente alentadores.

Capítulo 2

TIEMPOS DE CRISIS, TIEMPOS DE DEMOCRACIA

2.1. Resurgimiento de la Guerrilla y Golpe de Estado

La guerrilla marxista, que había sido derrotada y prácticamente aniquilada hacia comienzos de la década de los setenta, volvió a ganar fuerza algunos años después. Dos elementos colaboraron en este resurgimiento: la situación internacional, caracterizada por la toma del poder por los sandinistas en Nicaragua y la gran expansión del FMLN en El Salvador, y una nueva estrategia de los grupos de izquierda, que lograron concitar bastante apoyo entre los indígenas que componían mayoritariamente el medio rural. Un tercer factor debería, sin embargo, añadirse a los dos mencionados: la ausencia efectiva del estado en las áreas campesinas y, sobre todo, la carencia por parte del Ejército "de un adecuado sistema de inteligencia" que permitiera conocer al enemigo y detectar su "nivel de desarrollo organizacional" y militar, que ya había "infiltrado cerca de tres cuartas partes del territorio guatemalteco...".

El gobierno del General Romeo Lucas García (1978-1982) se hallaba en una relativa posición de desventaja para enfrentar esta amenaza, que no era por cierto la única que pesaba sobre su gestión. Una situación económica que se deterioraba poco a poco, y que llevaría a la crisis internacional de la deuda poco después del final de su mandato, complicaba las acciones de su gobierno, que se había caracterizado por un aumento de la corrupción y un enfrentamiento casi continuo con el sector privado. El intervencionismo económico del estado, que había llegado a extremos de favoritismo y corrupción desconocidos hasta entonces, potenciaba estos enfrentamientos y colocaba al gobierno de Lucas García en una situación de debilidad nacional e internacional. No se hallaba bien preparado para combatir las guerrillas, no tenía el apoyo del empresariado local que, ante "... la incertidumbre sobre cómo el régimen actuaría con relación a los patrimonios" privados, respondía con una fuga de capitales que no tenía precedentes, y hasta encontraba un rechazo sistemático por parte de los Estados Unidos que, frente a los abusos de la represión contra la guerrilla, había suspendido ya toda ayuda militar.

El ejército, sin embargo, logró gradualmente revertir la situación de desventaja en que había quedado frente a la expansión de la insurgencia. Mejoró sus sistemas de información, se insertó con más habilidad en el medio indígena y cambió sus estrategias, con lo que fue repeliendo la guerrilla a zonas cada vez más alejadas de los principales centros urbanos. A medida que comenzaban a obtenerse ciertos éxitos en el plano militar, sin embargo, pasaban a destacarse con más nitidez los problemas políticos del país. Muchos cuadros del ejército pensaban que era imposible derrotar realmente a la guerrilla si no se lograba superar la corrupción, el favoritismo y -en suma- la falta de representatividad del régimen. Por eso, y porque ya Lucas García no tenía mayores apoyos propios, se decidieron a actuar de una vez. Oficiales jóvenes derrocaron a su desprestigiado régimen en marzo de 1982, con lo que la situación política sufrió otra vez un auténtico viraje.

El golpe obligaba a redefinir el modelo de organización política del país e incrementaba las posibilidades de que, con una nueva conducción política, pudiese obtenerse una victoria definitiva sobre los grupos armados. Pero la atención no podía concentrarse sólo en estos cambios. Era preciso también dedicar importantes esfuerzos al manejo de una situación económica que, para entonces, mostraba ya signos de un evidente deterioro

Las exportaciones, en un mercado mundial caracterizado por la crisis de la deuda y la debilidad de los precios, habían bajado más de un tercio, a precios nominales, entre 1980 y 1982; el PIB, que venía incrementándose a un ritmo cada vez más lento desde 1977, presentaba por fin un decrecimiento neto en 1982, en tanto que el PIB per cápita ya había descendido el año anterior; el saldo de la deuda pública externa seguía incrementándose de un modo geométrico en esos años, según puede verse en el cuadro 2.1, todo lo cual implicaba una presión cada vez más fuerte sobre el quetzal. En suma, la situación era delicada y, si bien no había llegado a los extremos que se presentaban ya en otras partes de Iberoamérica, obligaba a tomar medidas drásticas, o al menos a pensar seriamente en un replanteamiento del modelo de desarrollo seguido hasta entonces.

Cuadro 2.1

Guatemala: Saldo de la deuda pública externa, 1974-1999

(en millones de dólares)

Años **Deuda**

1974	175.3
1975	256.2
1976	315.2
1977	386.0
1978	485.2
1979	602.7
1980	722.4
1981	1,092.8
1982	1,372.0
1983	1,924.3
1984	2,312.5
1985	2,473.2
1986	2,467.5
1987	2,465.1
1988	2,340.5
1989	2,456.9
1990	2,487.9
1991	2,402.8
1992	2,251.6
1993	2,085.9
1994	2,160.4
1995	2,107.0
1996	2,074.9
1997	2,135.1
1998	2,367.9
1999	2,631.3

Fuente: Departamento de Estudios Económicos, Banco de Guatemala.

2.2. El Gobierno del General Ríos Montt

Después de un breve interinato en que gobernó una junta militar de tres miembros asumió la presidencia el general retirado Efraín Ríos Montt, que había competido por ese mismo cargo en las elecciones de 1974 y había sido derrotado -muy probablemente- gracias a las prácticas fraudulentas en boga. Tanto el nuevo presidente como el grupo de

oficiales que lo respaldaba activamente decidieron que la prioridad de la nueva administración tenía que ser la derrota final de la guerrilla.

De julio a diciembre de 1982 se desarrolló el plan "Victoria 82", mientras la constitución quedaba suspendida, no funcionaba el Congreso y se establecían un Consejo de Estado y tribunales especiales para combatir la subversión. En el esfuerzo se hizo participar también a los indígenas, ampliando las funciones de las Patrullas de Auto-defensa Civil (PAC) -que se habían creado poco tiempo atrás- para que trabajasen en más estrecha relación con el ejército, mientras a la par se aumentaba el reclutamiento forzoso o conscripción y se coordinaban proyectos de desarrollo para favorecer económicamente a la población campesina. El plan rindió enseguida sus frutos y la guerrilla, pocos meses después, estaba ya virtualmente derrotada: sólo quedaba una presencia reducida en áreas remotas, sin capacidad operativa como para amenazar los principales centros poblados y la región central del país, sin posibilidades ya de disputar efectivamente el poder de la nación.

Ríos Montt también cambió, y bastante claramente, la política económica de sus predecesores. Dejando de lado las nacionalizaciones y las amenazas de reforma agraria y de confiscación de activos de la época precedente, logró una relación mucho mejor con las organizaciones empresariales, mientras trataba de revertir la política de sustitución de importaciones e implantar un nuevo modelo de desarrollo. El énfasis se colocó en la promoción de exportaciones agrícolas no tradicionales y en el otorgamiento de subsidios directos a la población campesina.

Pero el año 1982 no fue bueno para la economía guatemalteca -como no lo fue, en realidad, para ningún país de América Latina. El esfuerzo bélico, en ausencia de ayuda económica exterior, no impidió que se redujera en algo el déficit fiscal, mientras la recesión general de la economía impedía que se produjese un aumento en la inflación ya que, por el contrario, durante ese año hubo una moderada deflación de precios. Pero la recesión fue tan intensa que, por primera vez desde 1950, el PIB mostró un descenso en su comportamiento (-3,5%), lo cual se repetiría también el año siguiente (-2,6%). Ríos Montt era consciente de que tenía que modificar la política económica seguida hasta entonces, pero equivocó el camino cuando, pensando que podía detener la fuga de capitales y reducir presiones inflacionarias, recurrió a una de las más típicas e ineficaces medidas intervencionistas: el control de cambios. La repatriación de capitales, por supuesto, no se produjo, y en cambio sí disminuyeron las reservas internacionales, mientras se registraba un aumento de la deuda externa, que pasó de 1.092 millones de dólares en

1981 a 1.372 millones en 1982 y 1.924 millones al año siguiente. El control de cambios en Guatemala, lo mismo que en toda Iberoamérica, sólo sirvió para quemar divisas, dar una sensación falsa de estabilidad durante un corto tiempo y, en suma, postergar los ajustes fiscales y cambiarios que, de todos modos, habría que realizar.

Con precios de los productos de exportación en baja, fuga de capitales y atrasos ya en el pago de la deuda externa, el gobierno se dispuso, a comienzos de 1983, a negociar un acuerdo con el FMI e implantar el IVA como una forma de aumentar sus ingresos. Pero las decisiones sobre estos importantes puntos no se tomaron con la celeridad necesaria, por lo que la situación económica continuó empeorando. 1983 también sería un año de recesión, pero ahora agravado con un problema inflacionario que ni el control de cambios ni la relativa reducción en los gastos públicos podían ya ocultar.

En este contexto Ríos Montt fue perdiendo apoyo político con mucha rapidez. El triunfo sobre las guerrillas marxistas fue prácticamente el único éxito que pudo mostrar durante su corta gestión: la economía, como acabamos de ver, tuvo un comportamiento deficiente, en parte por las condiciones internacionales adversas pero en parte, también, por su errado manejo de la política cambiaria. En materia propiamente política tampoco acertó a definir una salida que pudiese alcanzar un mínimo consenso: sus pretensiones de permanecer siete años en el poder y su renuencia a convocar una asamblea constituyente le alienaron el apoyo que hubiera podido concitar en un país que ya ansiaba una solución democrática. Por último, en el frente estrictamente militar, se enajenó la voluntad de muchos oficiales al mantener un grupo de oficiales jóvenes como asesores de mucho poder, en lo que se juzgó como un "rompimiento de la jerarquía militar." Todos estos factores crearon una situación propicia para su derrocamiento aunque, de algún modo, no afectaron el prestigio personal del general en el largo plazo: andando el tiempo Ríos Montt se convertiría en un punto de referencia para quienes ansían un líder ajeno a la corrupción y con la suficiente fuerza como para detener el incremento de la delincuencia que se registró en la década de los noventa.

El 8 de agosto de 1983 su gobierno fue depuesto por medio de otro golpe militar, ascendiendo el Gral. Humberto Mejía Víctores a la presidencia. El nuevo presidente asumió el poder prometiendo explícitamente que se realizaría una transición ordenada hacia un régimen constitucional. De inmediato suspendió el Estado de Emergencia vigente y declaró el carácter provisional de su gobierno, con lo que así

abrió efectivamente las puertas a un proceso de transición hacia la democracia que culminaría con éxito poco tiempo después.

2.3. Por Fin la Democracia

Mejía Víctores, que gobernó hasta 1986, logró el objetivo político de consumar el proceso de transición aunque en materia económica, sin embargo, no alcanzó resultados demasiado alentadores. Si bien intentó realizar algunas de las reformas que sin duda necesitaba la economía, sus acciones -en este sentido- sólo fueron parciales, lentas, y en definitiva contradictorias y confusas, tal como las que, durante el mismo periodo, ejecutaran Alfonsín en Argentina, Sarney en Brasil y Lusinchi en Venezuela.

Su gobierno comenzó por disolver, como ya decíamos, el Consejo de Estado y los tribunales especiales que representaban la existencia de un poder militar discrecional, dando paso así a la posibilidad de establecer un régimen más respetuoso del Estado de Derecho. Con el fin de realizar una transición ordenada a la democracia y crear un adecuado marco legal para ello, convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente, que se reunió en julio de 1984 y estuvo dominada por diversos partidos de centro: la coalición MLN-CAN (Movimiento de Liberación Nacional - Central Auténtica Nacionalista) que obtuvo 33 de los 88 diputados, la Unión del Centro Nacional, que consiguió 21, y la Democracia Cristiana Guatemalteca, con 20. Al cabo de varios meses, y excediéndose del tiempo que se le había asignado, redactó por fin una nueva constitución. Con este estatuto legal el país pudo ir a elecciones en noviembre y diciembre del año siguiente -primera y segunda vuelta-, triunfando en esa oportunidad Vinicio Cerezo Arévalo mientras su partido, la Democracia Cristiana, se afirmaba como el principal de Guatemala al obtener 51 de los 100 escaños del flamante congreso.

A pesar de este notable éxito político, que dio inicio a un régimen constitucional abierto y democrático, la gestión del último presidente militar fue opacada por una conducción de la economía que, como dijimos, poco pudo mostrar de positivo. El PIB se mantuvo completamente estancado durante estos años en tanto que las dificultades fiscales y monetarias del país hicieron que, por primera vez, se asistiese a un repunte brusco de la inflación. Esta, según cifras del Banco de Guatemala, llegó a la cifra récord de 31,5% en 1985. Hubo, es cierto, algunos cambios en política económica, reduciéndose en algo el déficit fiscal y conteniendo de algún modo la expansión de la deuda externa, pero las medidas tomadas resultaron insuficientes para reorientar

la economía del país hacia una apertura que permitiera superar con claridad la crisis que se había heredado.

Cuadro 2.2

Tasas Anuales de Crecimiento del PIB, 1980-2000

Años	Tasa
1980	3.8
1981	0.7
1982	-3.5
1983	-2.6
1984	0.5
1985	-0.6
1986	0.1
1987	3.5
1988	3.9
1989	3.9
1990	3.1
1991	3.7
1992	4.8
1993	3.9
1994	4.0
1995	4.9
1996	3.0
1997	4.4
1998	5.1
1999	3.6
2000	3.3

Fuente: Banco de Guatemala.

En septiembre de 1983 se había firmado por fin el acuerdo *stand by* con el FMI que comenzara a negociar Ríos Montt y tenía por objetivo estabilizar la situación macroeconómica del país. En el mismo se contemplaba la reducción del déficit fiscal y la creación de un IVA del 10%. Pero esta cifra luego se redujo a 7% y, en ausencia de mayores reformas fiscales, el déficit disminuyó de un modo insuficiente. Un sistema de control de divisas que se fue aflojando con el tiempo no impidió que

se perjudicase, de algún modo, al sector exportador, que tenía que entregar sus dólares al Banco de Guatemala para que éste los vendiese, a su vez, a los importadores.

Se estableció un régimen de cambio dual, que aceptaba en cierta medida el precio que se formaba espontáneamente en el mercado, pero el régimen dictó luego medidas de emergencia, en abril de 1985, que establecía incluso multas para transacciones en dólares que no estuviesen autorizadas. En la misma época se promulgó además una ley de protección al consumidor que imponía precios topes. En materia de política comercial se redujeron algunos aranceles, pero la transición de una economía de sustitución de importaciones a otra más abierta y, por lo tanto, orientada hacia la exportación, puede calificarse a lo sumo como tímida, parcial o incompleta: seguían existiendo, por ejemplo, monopolios para el cemento y la sal, y un mercado interno muy protegido para los productores nacionales de azúcar.

En suma, poco fue lo que el régimen de Mejía Vítores aportó realmente en materia de reformas económicas. Puede decirse que, durante su gestión, y en gran parte por la presión de los hechos y la prédica que no dejó de hacer CACIF, se fue comprendiendo que ya estaba agotado el sistema de intervencionismo estatal que tenía como meta el llamado "crecimiento hacia adentro", pero que esta convicción no se tradujo en un auténtico giro capaz de iniciar la marcha hacia un sistema donde el mercado tuviese un papel significativamente más importante en la asignación general de recursos.

2.4. El Gobierno de Vinicio Cerezo

Como suele suceder, las grandes expectativas y las no disimuladas esperanzas que marcaron el tránsito de Guatemala a un régimen democrático fueron en buena parte defraudadas por el consecuente curso de los hechos. Esta circunstancia no debe ser vista con extremado pesimismo ni como una debilidad intrínseca de la democracia, sino como un resultado más bien de la falta de consolidación del sistema, especialmente cuando la transición se produce en condiciones económicas básicamente adversas. No fue otro el proceso que siguieron Perú y Ecuador en 1980, Bolivia en 1982, Argentina al año siguiente y Brasil algo después: en todos los casos se vivieron conflictos y dificultades de gran complejidad, hubo fundados temores sobre el porvenir del régimen democrático y un desempeño que, inicialmente, fue hasta aún peor que el de las pasadas dictaduras. Pero la democracia salió en general airosa y la economía, aunque con bastante demora, pudo mostrar después la influencia beneficiosa de las reformas. No fue muy diferente el caso de

Guatemala aunque, como luego veremos, el camino de las reformas económicas se haya recorrido hasta hoy sólo en sus primeras etapas.

La democracia cristiana, si bien aceptaba como punto de partida la existencia de una economía de mercado, continuaba apegada aún a una agenda social que incluía entre sus puntos la redistribución de la riqueza, la reforma agraria y un bastante amplio papel del estado en la promoción del desarrollo. Cerezo, por lo tanto, se encontraba en la difícil posición de tratar de realizar una política que exigía una fuerte presencia estatal -con un gasto público de correspondiente magnitud- en tanto la situación de la economía no le permitía mayores libertades.

Al comienzo de su mandato, sin embargo, y en un ambiente sin duda positivo, la administración asumió la necesidad de encaminarse hacia una economía de mercado y de sanear las finanzas del país como paso previo a cualquier otro proyecto más ambicioso en materia social. Más de 200 precios fueron liberados en el primer año de esta gestión, se redujo el déficit fiscal y se obtuvo una disminución de la inflación y la repatriación de algunos capitales guatemaltecos en el exterior. Pero la idea de una política social más activa y de un papel más amplio para el estado llevó a Cerezo a buscar, naturalmente, el incremento de los ingresos públicos.

Para lograrlo se propuso, en consecuencia, aumentar la presión fiscal, pero enseguida encontró resistencias muy superiores a las previstas. En vez de buscar el diálogo y el consenso, en tales circunstancias, apeló en cambio a un estilo impositivo que no encajaba bien con el clima democrático que existían en el país. Su reforma tributaria finalmente se aprobó pero a costa de un distanciamiento con el sector privado, que realizó un amplio paro de protesta encabezado por el CACIF. A nuestro juicio esto mostró dos cosas: a) que ya en Guatemala era difícil -si no imposible- gobernar con un estilo que pasara por alto el diálogo y alguna forma de concertación, y b) que la presión fiscal no podía rebasar cierto límite sin crear una resistencia políticamente destructiva. El gobierno, concretamente, sólo logró pasar del 7,0% al 8,7% del PIB pero la situación creada expuso todas las debilidades de la propuesta de Cerezo y la necesidad, en última instancia, de realizar un viraje más a fondo en la política económica.

La administración, aceptando esta situación, elevó en parte sus déficit fiscales, pero se decidió por fin por una orientación más sana al liberar la política cambiaria al final de su mandato. Ambos elementos se conjugaron para que en 1990 se produjese así la más alta tasa de inflación de la historia guatemalteca, un 60,6%, mientras se asistía a una

relativa disminución de las reservas internacionales y a una estabilización de los saldos de la deuda pública externa. El crecimiento económico, durante el período, fue bastante moderado, superando apenas la tasa de crecimiento vegetativo de la población, por lo que puede decirse que, a pesar de las grandes expectativas, la gestión de Cerezo terminó defraudando las esperanzas que en él y su partido se habían depositado.

Cerezo no fue capaz de desarrollar una agresiva política social, lo que en sus términos hubiera sido el equivalente de "pagar la deuda social", ni se propuso tampoco, más que tímidamente, realizar las reformas estructurales que hubiesen significado un nuevo rumbo hacia la apertura económica del país. No logró entonces ni el apoyo popular que le hubiesen proporcionado políticas de corte popular ni el despertar económico que se hubiera obtenido con una economía más libre y de mercado a través de la realización de reformas sólidas y consistentes.

Si este quedarse a medio camino puede considerarse, quizás, como el principal problema estructural de la gestión de Cerezo, otros asuntos más particulares, aunque no por eso menos importantes, acabaron con el prestigio y las posibilidades futuras del mandatario y de su partido. La "práctica descarada del compadrazgo y el favoritismo", los casos de corrupción y enriquecimiento ilícito, las extralimitaciones del ejecutivo y, en general, las prácticas antidemocráticas o incompatibles con la democracia, hicieron que Cerezo dejara "el cargo como un líder desprestigiado y el Partido Democracia Cristiana con una imagen carente de credibilidad entre los electores". Mientras parte de la ciudadanía comenzaba a recordar con cierta nostalgia la mayor estabilidad económica y la honestidad de ciertos gobiernos militares, se desarrollaron nuevas elecciones presidenciales que arrojaron el triunfo de Jorge Serrano Elías.

Capítulo 3

Las Reformas Económicas y los Acuerdos de Paz

3.1. El Episodio de Serrano Elías

El mandato de Vinicio Cerezo, con todas sus dificultades, concluyó sin embargo -en 1991- con una de las pocas transiciones pacíficas que se hayan dado entre gobiernos de signo político diferente en toda la historia de Guatemala. Puede afirmarse que, dadas las circunstancias, el nuevo

presidente Serrano Elías tenía ante sí dos desafíos de indudable trascendencia: por una parte debía orientar la economía del país de modo tal que pudiera salir definitivamente de la etapa de inestabilidad que se había abierto casi una década atrás, con la crisis internacional de la deuda; por otro lado debía resolver definitivamente el problema con la guerrilla, alcanzando una paz duradera con los remanentes de la insurrección o, en su defecto, liquidándola por completo.

Si Guatemala deseaba constituirse en una sociedad "normal", donde imperase el estado de derecho y pudiese seguirse sin mayores sobresaltos el orden constitucional, era preciso que cesase el factor de perturbación que introducía una guerrilla que, aunque ya incapaz de tomar el poder y prácticamente derrotada en sus propósitos fundamentales, se proyectaba aún con fuerza en organizaciones políticas y sindicales que actuaban con libertad en la vida política democrática y constituía aún una amenaza armada que no se debía descuidar. La guerrilla, unificada ahora en la URNG (Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca), cubría aún gran parte del territorio nacional y, aunque sus operaciones no tenían la envergadura de otra época, resultaba todavía muy difícil de erradicar sin hacer un esfuerzo logístico y político muy considerable. Pero además el ambiente internacional propiciaba, de un modo bastante intenso, la búsqueda de una solución política y no militar, en especial teniendo en cuenta los antecedentes en cuanto a excesos represivos anteriores, que habían repercutido en condenas de diversos organismos y naciones a varios gobiernos guatemaltecos del pasado. Es por esta razón, entre otras, que ya se habían producido conversaciones y contactos, desde 1987, para iniciar una serie de reuniones que llevaran a la firma de unos acuerdos de paz definitivos.

La situación económica, por otra parte, obligaba a realizar reformas estructurales que -en un clima de mayor estabilidad- permitiesen el crecimiento vigoroso y sostenido que necesitaba Guatemala para salir del estancamiento, la incertidumbre y la pobreza. Cuando asumió Serrano la presidencia, a comienzos de 1991, la inflación acababa de romper todos los récords de la historia guatemalteca, se cerraba una década de escaso crecimiento -que en términos per cápita resultaba francamente negativo- se mantenía una deuda externa que casi duplicaba las exportaciones anuales del país y, a pesar del déficit fiscal que se repetía de año a año, pocas eran las inversiones públicas efectivas en las áreas de infraestructura o de política social.

La victoria de Serrano, un hombre con imagen de honestidad que había estado vinculado a la administración de Ríos Montt y podía ser calificado como de centro-derecha, se produjo en un momento

verdaderamente auspicioso para Guatemala y Centroamérica en general. Después del derrumbe del sistema comunista internacional, que llevaría casi de inmediato al fin de la Guerra Fría, se abría un espacio para la negociación y el diálogo, para la superación de conflictos heredados y para la realización de importantes reformas económicas. Todo el istmo centroamericano sepultaba definitivamente la etapa de confrontación violenta de la década precedente y elegía en libertad gobernantes muy alejados de la izquierda y de sus programas. El Salvador, con el triunfo de Alfredo Cristiani en marzo de 1989, se acercaba rápidamente al final de la guerra civil que lo había desgarrado; Rafael Callejas era elegido presidente de Honduras en noviembre de ese año; Guillermo Endara asumía la primera magistratura de Panamá en mayo de 1990, mientras el país iba retornando a la calma después de la invasión norteamericana de diciembre de 1989; ese mismo mes triunfaba en las elecciones de Costa Rica Rafael Calderón y, -en el hecho sin duda más importante de todos- la coalición que encabezaba Violeta Chamorro lograba vencer a los sandinistas de Nicaragua en febrero de 1990. Toda la zona, que apenas pocos años atrás parecía condenada a seguir el camino de la Cuba comunista, daba así espaldas al socialismo y se encaminaba por la senda de una democratización que poco a poco se iría consolidando.

Algo similar, aunque el proceso presenta menos nitidez, iba ocurriendo también en el plano económico. Esta es la época en que se inician las reformas de libre mercado en México, Perú, Venezuela y Argentina - aunque en Venezuela se viesan luego frustradas y en Perú se lograsen en un entorno poco democrático- siguiendo el camino que en la región habían abierto Chile y más tarde Bolivia, en que no sólo el socialismo marxista sino también las políticas keynesianas e intervencionistas se iban dejando de lado, bajo el impulso de un proceso de globalización que por momentos se presentaba con fuerza arrolladora.

Serrano parece ser el hombre que, en Guatemala, responde al espíritu de los tiempos. Dispuesto a entrar en negociaciones directas con la guerrilla y a afirmar el poder de los civiles sobre los militares, consciente de la importancia de las reformas económicas, su debilidad más bien se encuentra en la falta de apoyo parlamentario, ya que su partido político -el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), de reciente creación- cuenta apenas con 18 de las 116 curules parlamentarias. De allí surgirían -y sin duda también de su peculiar personalidad- los problemas que a la postre terminarían anticipadamente con su mandato.

Aunque sin apoyo en el congreso Serrano se propuso desarrollar y completar las reformas llamadas de primera generación -aquéllas

centradas en obtener la estabilidad macroeconómica. Continuando con la liberación cambiaria y de las tasas de interés que había adoptado Vinicio Cerezo al final de su gestión, la nueva administración adoptó una actitud de colaboración y no de confrontación con el CACIF y se propuso reducir o eliminar el déficit fiscal y crear un clima de mayor libertad económica.

Entre los logros de Serrano pueden mencionarse en primer lugar la sensible disminución del déficit que se produjo gracias a la reducción de la plantilla de empleados públicos, la emisión de un bono de emergencia y la ayuda del FMI. La inflación bajó así a menos del 10% en 1991, aunque repuntó algo en los años siguientes. Su administración logró reducir también los saldos de la deuda externa y emprendió una reforma comercial, en octubre de 1992, que redujo los aranceles a un máximo del 20% y un mínimo del 5%. Se emprendió también una política de privatizaciones que se concentró en la empresa eléctrica pública, sector que prestaba servicios sumamente deficientes y que requería en consecuencia de urgentes correctivos. Como resultado de todo esto, y a pesar de la baja de los precios del café que mantenían estancadas las exportaciones, Guatemala logró crecer de un modo sostenido durante el mandato de Jorge Serrano, con tasas interanuales de aumento del PIB bastante aceptables: 3,1%, 4,8% y 3,8% para los años que van de 1991 a 1993 respectivamente.

Las conversaciones de paz con la guerrilla, entretanto, siguieron su curso, complejo, accidentado y difícil. La URNG continuaba actuando, especialmente a través de atentados contra personas o sobre instalaciones de infraestructura, y se resistía a firmar un cese del fuego que significara un avance sustantivo en el proceso. Muchos sectores de la población, entre ellos el empresariado y gran parte de las Fuerzas Armadas, veían con cierto recelo que, para resolver los problemas nacionales, se empleara "una mesa negociadora en un país extranjero" y no "la estructura institucional y el marco democrático del propio país". Aun así las tratativas prosiguieron, sin que se alcanzasen hasta mayo de 1993 resultados visibles y concretos.

A pesar de los relativos éxitos económicos y de una situación todavía manejable en cuanto a las conversaciones de paz, el gobierno de Serrano se encontró en 1993 en una posición cada vez más difícil de sostener. El punto que a la postre resultaría decisivo tuvo que ver con la imprescindible privatización del sector eléctrico. La administración trató de eliminar los subsidios, lo que suponía sucesivos aumentos de las tarifas al público, pero no contó con el necesario apoyo en el Congreso; Serrano, entonces, para tener las manos libres, "aprobó un acuerdo

ejecutivo que permitía [...] obviar las leyes que regulan los contratos gubernamentales". Esto precipitó mutuas acusaciones de corrupción en el Congreso -aparentemente bien fundamentadas- entre sus partidarios y los de la Democracia Cristiana, mientras la situación se complicaba por manifestaciones estudiantiles que llegaron a paralizar el transporte público en la ciudad de Guatemala.

Serrano, llegado a este punto, percibió que su gestión estaba empantanada y sintió que las presiones de la oposición le impedían gobernar. Su reacción, tal vez influida por los sucesos del Perú del año anterior -cuando Alberto Fujimori diera un "autogolpe" de estado- resultó sin embargo desmesurada y rompió con el espíritu y la letra de un sistema democrático aún muy poco consolidado: el día 25 de mayo de 1993 anunció que suspendía temporalmente la constitución e intentó, con cierto apoyo tácito de parte del ejército, hacerse con el control total del poder. Pero calculó mal: la respuesta del país fue adversa y, después de un período de incertidumbre de más de una semana, tuvo que abandonar Guatemala ante la evidente falta de apoyo en todos los sectores. Días después el Congreso eligió a Ramiro De León Carpio, Procurador de los Derechos Humanos, como nuevo Presidente de la República.

El resultado de conflicto puede explicarse, en buena medida, comparando la situación guatemalteca con la peruana de 1992. Si bien ambos presidentes, en momentos de confrontación con el Congreso, buscaron una salida extra constitucional de parecidos contornos, Fujimori logró salir airoso de la prueba porque contaba en su haber con varios elementos de los que no disponía el mandatario guatemalteco. El presidente peruano había emprendido reformas económicas ampliamente apoyadas por el público, que entendía que éstas constituían la necesaria solución a la crisis hiperinflacionaria que estaba soportando. Fujimori, además, tenía una imagen de honestidad personal y de firmeza ante las guerrillas que azotaban a su país y contaba no sólo con el apoyo total de las Fuerzas Armadas, sino además con un índice de popularidad de alrededor del 60%.

Ninguno de estos factores favorecían del mismo modo a Serrano. Su popularidad era de apenas el 30%, su política ante la guerrilla podía estimarse como carente de firmeza, su imagen estaba teñida por la sombra de la corrupción y su apoyo entre las fuerzas armadas era reducido. Sus reformas económicas, por otra parte, si bien contaban con cierto respaldo, habían producido también bastantes resistencias y distaban mucho de ser vistas como imprescindibles por la mayoría de la población. La acción de Serrano, entonces, fue percibida como

extemporánea por el amplio sector de la opinión pública que valoraba más de lo que él pensaba la continuidad constitucional y enfrentó además la oposición de una izquierda que la juzgaba como el comienzo de una dictadura militar de derecha. El hecho de que, durante la crisis, se haya creado la llamada Instancia Nacional de Consenso, un foro político de composición plural y diversa que tuvo un papel decisivo en la solución encontrada al problema, muestra con claridad el extendido rechazo a cualquier salida no democrática que existía en la sociedad. Las firmes sospechas de corrupción, obviamente, jugaron además un papel muy fuerte en su contra, lo mismo que la percepción -basada en hechos incontrovertibles- de que poseía un temperamento autocrático capaz de hacer revivir los peores defectos del pasado sistema político guatemalteco.

La crisis, en suma, se resolvió de un modo bastante sensato: ni la izquierda trató de aprovechar la situación para quebrantar el orden constitucional, ni las fuerzas armadas trataron de volver a su papel protagónico en la vida del país. Mostró también que la democracia, si bien todavía incipiente en Guatemala, contaba al menos con una base de sustentación nada desdeñable en la opinión pública. Pero estos aspectos, indudablemente positivos, no pueden ocultar lo que resultó el mayor saldo negativo del conflicto: la pérdida de una oportunidad dorada para emprender en el país las reformas de libre mercado, que tanto se necesitaban, en el momento en que se habían conjugado las condiciones propicias para efectuarlas. Guatemala quedó así, como sucedería también en Ecuador y Venezuela, en la corta lista de aquellas naciones latinoamericanas que comenzarían el camino reformista para luego interrumpir su aplicación, en una especie de limbo económico donde no se daba al mercado el suficiente peso como para producir un claro mejoramiento económico, pero no se tenía ya confianza en el anterior modelo intervencionista, visiblemente fracasado.

3.2. Hacia la Normalización

Los primeros meses de la gestión de De León Carpio estuvieron signados por los remanentes del mismo conflicto que lo llevara al poder. Un enfrentamiento entre el ejecutivo y los otros dos poderes básicos del estado -legislativo y judicial-, varios de cuyos miembros estaban acusados de flagrantes casos de corrupción, desembocó en un plebiscito que implicaba algunos cambios en la constitución política del país. Este se realizó el 30 de enero de 1994, en un clima de poca credibilidad ciudadana, aprobándose las reformas por amplio margen pero con una abstención electoral del 84%. Dos años después, en enero de 1996, y como producto de elecciones libres, asumió la primera

magistratura de Guatemala Alvaro Arzú, del Partido Avanzada Nacional, PAN.

El interregno en el que gobernó De León no resultó demasiado significativo en cuanto a la adopción de transformaciones políticas o de orientaciones económicas diferentes a las seguidas hasta allí. De algún modo puede decirse que, en realidad, los cambios fundamentales fueron paralizados o quedaron como suspendidos hasta que asumiera un nuevo gobierno. Una importante excepción a esto fue la modificación constitucional que tuvo efecto para prohibir que el Banco de Guatemala pudiese financiar al gobierno (artículo 133), que cerró así una importante fuente de inflación en el país. El referéndum de 1994, en conjunto, "sirvió para depurar al Congreso y reformas legales introdujeron transparencia y responsabilidad en las actividades de los tres poderes del estado", aunque la baja participación ciudadana mostró que el lento camino escogido para perfeccionar y hacer funcionar mejor la democracia no contaba con mucha credibilidad ni confianza y no despertaba entusiasmo alguno en la opinión pública.

En materia económica De León no introdujo reformas de importancia y la actividad del país mantuvo su nivel de moderado crecimiento, con tasas de algo más del 4% anual, una relativa disminución del déficit público y una inflación en moderado descenso, que en 1995 bajó otra vez, como en 1991, de la cota del 10% anual. Las reservas, con su ligera disminución, y la deuda externa, en leve aumento, no alcanzaron a reflejar nítidamente el impacto de la recuperación de las exportaciones.

La gestión de Arzú, por otra parte, comenzó auspiciosamente en tanto el nuevo gobernante parecía la persona indicada para realizar las dos grandes tareas en las que estaba comprometida Guatemala y que no habían sido completadas satisfactoriamente en la administración de Serrano: concluir la firma de los acuerdos de paz y realizar las reformas pendientes en una economía que, si bien crecía a buen ritmo, estaba aún muy lejos de alcanzar el despegue que necesitaba para mejorar las condiciones sociales de la población y alejar de una vez el fantasma de la pobreza.

3.3. Los Acuerdos de Paz

Después de muy laboriosas negociaciones, los acuerdos entre el estado guatemalteco y la URNG fueron firmados el día 29 de diciembre de 1996. El proceso había sido laborioso y complejo, extendiéndose por casi diez años durante los cuales cuatro gobiernos diferentes le habían impreso orientaciones no siempre convergentes. El hecho, en todo caso,

representó un auspicioso fin para un conflicto que en verdad se había prolongado demasiado, aunque varios sectores le concedieron una trascendencia que probablemente no tenía, con lo que se despertaron expectativas muy difíciles de satisfacer. Se formularon entonces juicios demasiado optimistas, que pasaban por alto algunas limitaciones intrínsecas a unos acuerdos que, como enseguida veremos, resultarían tener a la postre consecuencias mucho más pobres que las esperadas.

El primer problema a destacar en este análisis es la propia amplitud que se les dio a los Acuerdos de Paz. El cómputo puede realizarse de diversas maneras pero es indudable que, con 184 cronogramas parciales para el cumplimiento de 450 compromisos específicos concernientes a por lo menos 22 áreas diferentes, los Acuerdos se extendieron sobre infinidad de problemas de muy distinta importancia y factibilidad de resolución. Estos incluían compromisos tan dispares como los firmados sobre la gobernabilidad, el empleo y las inversiones, el reconocimiento a las culturas indígenas o la conservación de los recursos naturales. Las razones de haber trazado tan ambiciosos planes son diversas, pero en parte pueden encontrarse en la desconfianza mutua entre las partes - que llevó a detallar exhaustivamente muchos de los puntos- la insistencia de una guerrilla que, pese a la casi completa derrota militar, pretendía obtener una victoria política o al menos moral, y a la creencia, en varios de los actores internacionales, de que se podía cambiar por completo el futuro de Guatemala si se diseñaba un plan suficientemente amplio y concreto que llevara al desarrollo del país.

Desde el punto de vista de su contenido los acuerdos abarcaban, en realidad, tres áreas por completo diferentes: a) la directamente vinculada a la **liquidación definitiva del conflicto**, incluyendo los acuerdos relativos al cese del fuego, el desarme y la incorporación a la vida civil de los insurgentes; b) la referida a las **reformas políticas** que se proyectaba realizar, como un modo de hacer más abierto y transparente al sistema político del país y permitir así la integración de la URNG, abarcando un amplio espectro de problemas que iban desde la reforma del sistema electoral hasta cambios en diversas leyes y en la propia constitución, y c) la que versaba sobre **objetivos económicos y sociales** que se pensaba podían lograrse a corto y mediano plazo, incluyendo en este caso temas como el de la propiedad de la tierra, el crecimiento económico, los derechos indígenas, el empleo, la capacitación laboral y muchos otros más.

Como puede apreciarse por la síntesis que acabamos de hacer, los llamados Acuerdos de Paz rebasaban con largueza los límites que usualmente se les da a documentos de esa naturaleza. Pero si eran

muchísimo más amplios que los compromisos que resultan necesarios para poner punto final a un conflicto armado, ¿cómo podía juzgárselos en realidad? ¿de que tipo de propuesta se trataba?

Cabe decir al respecto que dichos acuerdos, por su cobertura y naturaleza, se aproximan mucho más a lo que podríamos llamar un **programa político** que a cualquier otra cosa. Contienen una lista de reformas básicas a realizar y una serie de metas a alcanzar que además, en cierto modo, se fundamentan en ciertas hipótesis o supuestos sobre la forma en que se produce el desarrollo económico y se consolida un sistema democrático. Pero al evaluarlos así surge de inmediato otra pregunta que es también fundamental para el análisis: ¿un programa político **de quien?** Y aquí aparece la verdadera incongruencia subyacente a toda la situación: los acuerdos de paz obviamente no son ni pueden ser el programa de gobierno del PAN ni la propuesta política de la URNG, pero tampoco tienen sentido como un compromiso o un programa de transacción entre ambas partes, porque entonces serían acuerdos excluyentes, que dejarían a las demás corrientes políticas y de opinión en una situación de desventaja impropia de una democracia. Los acuerdos sólo podrían tener sentido como proyecto de toda la sociedad guatemalteca pero, en ese caso, tendrían prácticamente un rango constitucional y por lo tanto deberían haber sido elaborados con representación de todos los sectores del país y luego sometidos a aprobación popular mediante un referéndum u otro mecanismo semejante.

Esta indefinición esencial respecto al estatuto jurídico y político de los acuerdos, que fueron -de hecho- el compromiso de un gobierno, pero que necesitaban ser asumidos como programa básico del estado para poder llevarse a cabo con efectividad, determinó en una buena medida que su aplicación y su puesta en práctica tuviesen serios inconvenientes. Es cierto que, en la visión original de quienes los elaboraron, esta dificultad estaba en buena parte prevista. Para resolver la incongruencia de unas propuestas que deberían haber tenido rango constitucional para poder ser efectivas, pero que no eran más que acuerdos entre un gobierno y una organización de insurgentes, se había proyectado una reforma constitucional que sería sometida a la aprobación popular. De este modo se solventaría en buena medida la indefinición a la que nos hemos referido y se daría un piso político e institucional sólido a todo lo resuelto. Pero este proyecto de legitimación fracasó estrepitosamente cuando una mayoría popular no aceptó las reformas que le fueron sometidas a consideración en mayo de 1999.

En efecto, después de un período de discusión bastante dilatado, las principales fuerzas políticas del país arribaron finalmente a un acuerdo en cuanto a los puntos en que habría que reformar la constitución para adaptarla a los compromisos contraídos. En realidad, y como buen ejemplo de lo que podemos llamar "inflación legal" -una tendencia a ampliar y complejizar siempre los instrumentos legales, tan común en nuestras latitudes- se presentaron a referendun casi 50 propuestas específicas de reforma, aunque en realidad sólo siete de ellas eran imprescindibles para consolidar los Acuerdos de Paz. El electorado, ante un paquete tan complejo y -por cierto- tan contradictorio de propuestas, respondió con una lógica diferente a la de la comunidad política: en vez de votar a favor del conjunto para hacer prevalecer las reformas particulares en las que cada uno estaba interesado decidió más bien rechazar la propuesta, por desconfiar o no considerar positivos algunos de los puntos que se incluían. Este llevó al rechazo general y a una alta abstención (del 81,5%) que se repartió casi sin mayores diferencias entre los diversos sectores sociales de la población: "muchos comentaron [en encuestas posteriores] que no podían aceptar cambios que no entendían y cuyas consecuencias no podían prever; se sentían incapaces de interpretar cómo las reformas repercutían en sus vidas, de ser estas aprobadas, y prefirieron dejar intacta la Carta Magna". El resultado final, entonces, fue un aumento de la confusión: ***los acuerdos quedaron aún más indefinidos que antes en cuanto a su obligatoriedad y su alcance, en cuanto al estatuto político y jurídico que en realidad poseían.***

Otro elemento a destacar es que, en los Acuerdos de Paz, se abordaron algunos importantes problemas relativos al desarrollo asumiendo un punto de vista de consenso que fue aceptado tanto por los personeros de la "comunidad internacional" que intervinieron en su elaboración -diversos representantes de organismos internacionales y ONG's que formaron parte del proceso- como por la guerrilla, los delegados del gobierno y otras fuerzas políticas e instituciones guatemaltecas. El resultado fue un conjunto de metas y recomendaciones respecto al crecimiento, los impuestos y la política económica que, si bien son aparentemente coherentes y positivos, pudieron y pueden -de hecho- ser interpretados de diversa manera según la concepción del desarrollo con que se los interprete. Por la trascendencia de este punto y por la importancia que aún tiene en la definición de una política económica en la Guatemala actual lo trataremos con más detalle en el capítulo siguiente.

Para terminar este punto permítasenos hacer un comentario sobre una última incongruencia que aparece al tratar de implementar los acuerdos

que estamos analizando. Dado que la comunidad internacional manifestó un interés y un deseo de compromiso respecto a esta puesta en práctica se creó, como una manera de vigilar su aplicación, una misión especial de la ONU, Minugua, que inmediatamente adquirió un poder político completamente desusado. Para decirlo brevemente, se generó una situación dual y confusa en la que el gobierno tenía que responder ante esta instancia por sus actos mientras que a la vez, naturalmente, lo hacía ante sus propios electores. Minugua, pasó a ser así una entidad con un indudable poder propio, pero una entidad extraterritorial no contemplada obviamente en la constitución guatemalteca y que no estaba sometida, a su vez, a ningún control o supervisión por parte de los ciudadanos del país en que se desenvolvía. Esta imprecisión jurídica de fondo -propia de la confusa época de globalización política que estamos viviendo- en nada ayudó a que los Acuerdos de Paz fuesen asumidos por los guatemaltecos como algo propio, por lo que valía la pena comprometerse y luchar, y debilitó aún más sus posibilidades de concreción efectiva.

3.4. El gobierno del PAN

Más allá de estos problemas políticos e institucionales el gobierno de Alvaro Arzú, que asumió en enero de 1996, realizó una obra que en general puede juzgarse como positiva y favorable al desarrollo económico nacional. El PIB se mantuvo en ascenso, incluso con tasas cada vez más altas entre 1996 y 1998, siendo éstas claramente superiores al crecimiento vegetativo de la población. La inflación descendió durante este período, no superando la barrera del 10% -salvo marginalmente durante el primer año- y acercándose al final a valores inferiores al 5% anual. Hubo un incremento de las reservas, aunque también de la deuda externa, mientras las exportaciones crecían y continuaban diversificándose.

El gasto público se incrementó durante este período de una manera bastante notable, en buena medida para satisfacer los compromisos contraídos en los acuerdos de paz, lo cual fue enjugado en parte con un aumento de la presión impositiva pero generando aún así, lamentablemente, un déficit fiscal que se fue acentuando con el curso de la gestión. Este gasto se concentró en bastante proporción en el sector social, aumentándose la cobertura de los servicios de salud y educación, donde se lograron avances significativos, aunque también se dedicaron importantes sumas a infraestructura, especialmente en cuanto a la ampliación y mejoramiento de la red de carreteras del país, la cobertura del servicio eléctrico y la telefonía.

El gobierno del PAN asumió como un reto la necesidad de reformar el estado. Para ello se encaminó a privatizar los servicios básicos y proveer un marco regulatorio más abierto para estas actividades, pero encontró, al respecto, no poca resistencia. Se logró al fin la exitosa privatización del sector eléctrico y la más conflictiva de la telefonía. Se consiguió así crear marcos regulatorios más abiertos y la eliminación de los controles de precios que pesaban sobre varios servicios, abriéndose de modo notable lo relativo a telefonía celular, donde se dieron las bases para que floreciera realmente la competencia. La privatización de TELGUA, sin embargo, una sociedad anónima constituida sobre la base de la anterior empresa telefónica nacional, GUATEL, fue cuestionada por diversas razones en la administración posterior.

Pero en muchos sentidos, y a pesar de los indudables elementos positivos que pueden encontrarse en su gestión, el gobierno del presidente Alvaro Arzú continuó en la línea de las peores tradiciones políticas guatemaltecas. Su gestión fue personalista, hasta el punto de afectar la unidad y las posibilidades de éxito de su propio partido, con lo que éste no pudo sacar provecho de los logros obtenidos y situarse en condiciones de continuar las reformas que en parte se efectuaron. Arzú, por otra parte, no fue verdaderamente coherente en materia económica, subordinado excesivamente su acción a los criterios de los organismos internacionales vinculados al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y perdiendo el control del déficit fiscal especialmente en el último año de su gobierno.

En las elecciones presidenciales de noviembre de 1999 pudieron apreciarse claramente las debilidades que acabamos de apuntar. Un candidato sin verdadero arraigo popular que, como el mismo Arzú, era percibido por buena parte de la opinión pública como perteneciente a una especie de aristocracia empresarial, perdió en la primera vuelta contra el opositor Portillo, del FRG, obteniendo apenas el 30% de los votos contra un 48% de este último. Portillo supo adoptar un lenguaje y un estilo más populista que su oponente y, bajo la sombra del Gral. Ríos Montt, Secretario General del partido pero al que le está vedado aspirar a la presidencia por limitaciones constitucionales -por haber sido presidente de facto en la década anterior-, consiguió presentar la idea de un gobierno que sería duro contra la delincuencia y la corrupción pero a la vez sensible a los intereses populares. Con estas promesas y esos apoyos arrasó virtualmente en la segunda vuelta electoral, efectuada en diciembre, cuando obtuvo más de los dos tercios del voto ciudadano.

Las elecciones de 1999 sirvieron para demostrar que todavía subsisten algunos problemas estructurales en la política guatemalteca que no será

fácil superar de inmediato. Entre ellos, a nuestro juicio, cabe destacar como principales: a) la poca solidez de los partidos políticos, que se organizan alrededor de figuras personales, siguiendo un modelo todavía caudillista, y no sobre programas consistentes o viables. Esto quedó demostrado tanto por la actitud de Arzú en la conducción del PAN como por la influencia decisiva de la imagen de Efraín Ríos Montt en la motivación de quienes votaron por Portillo; b) la persistencia de una opinión pública que aún posee alta receptividad ante mensajes populistas. Esta actitud determina la existencia de un espacio político que puede ser llenado por líderes demagógicos dispuestos a aprovechar el potencial que ofrece una ciudadanía que busca promesas electorales efectistas y halagadoras, que se siente impaciente ante la lenta marcha del desarrollo económico y que tiene una imagen más bien mítica de la corrupción y de las maneras de superarla.

Estos problemas son, sin duda, históricamente comprensibles. La herencia del caudillismo y las tendencias hacia el autoritarismo están todavía vivas en América Latina, como puede apreciarse fácilmente por los casos de Chávez en Venezuela, Oviedo en Paraguay y, hasta cierto punto, Fujimori en Perú. El populismo no puede ser descartado sin más como un resabio del pasado, especialmente en una sociedad como la guatemalteca, donde todavía se sigue desarrollando el proceso de modernización social que implican tanto la transición demográfica como la migración del campo a la ciudad, y en la que las prácticas democráticas no tienen el respaldo de una fuerte tradición. Pero, aunque resulten comprensibles, estas debilidades afectan sin duda muy negativamente las posibilidades de desarrollo que Guatemala tiene en el presente: la actual situación del país muestra que sin una conducción política clara y coherente, abierta y moderna, se hace mucho más difícil abordar la tarea de lograr un crecimiento sostenido que reduzca sustancialmente la pobreza de los guatemaltecos.

A estudiar dicha situación, tal como se nos presenta al comienzo de este nuevo siglo, y a discutir el rumbo que permita resolver los problemas pendientes del país dedicaremos, por eso, el último capítulo de este libro.

Capítulo 4

LOS DESAFIOS DEL SIGLO XXI

4.1. Una Necesaria Recapitulación

Llegados a este punto conviene que hagamos, aunque sea muy sucintamente, una recapitulación del camino seguido por Guatemala en las últimas décadas: esto nos servirá para poner en perspectiva los acontecimientos del presente y para atisbar, con una actitud más objetiva, lo que pueda depararnos el inmediato porvenir.

La entrada a la modernidad no ha sido sencilla para un país de impresionante diversidad étnica, donde las diferencias entre la ciudad y el campo son mayúsculas. La integración de la población en un modelo de sociedad que permita la unidad nacional sin subordinaciones ni privilegios ha resultado accidentada, aunque no por ello puede calificársela como una meta imposible: sucesivas tentativas -que van desde los esfuerzos de algunos liberales del siglo XIX hasta ciertos acuerdos del presente- muestran la posibilidad de una convivencia pacífica que vaya llevando a una integración no forzada, espontánea y fructífera, de todos los guatemaltecos.

Lento ha sido también, y complejo, el camino hacia la creación de un sistema democrático estable, que siga los lineamientos del Estado de Derecho, donde se respete la ley y el estado se subordine realmente ante los ciudadanos. Recurrentes conflictos y épocas de inestabilidad han marcado esta trayectoria que, lo sabemos, está muy lejos de haber llegado a la meta indicada. La relativa pobreza y las amplias diferencias sociales han añadido suplementarias dificultades, por supuesto, al logro de este amplio objetivo.

Si pasamos por alto los detalles, los avatares de las sucesivas políticas económicas ensayadas en estas últimas décadas, podríamos afirmar que el país ha podido escapar a las peores tentaciones del intervencionismo estatal, manteniendo por lo general una estabilidad económica mayor que la de sus vecinos regionales, pero sin alcanzar a concretar una verdadera política de apertura y libre mercado capaz de proporcionar el crecimiento que hubiera sido necesario para suavizar realmente las tensiones políticas y los inevitables conflictos que se presentaron.

La pobreza, en política, es siempre mala consejera: las propuestas populistas, los fantasiosos atajos para lograr el desarrollo -que recuerdan, a veces, las ideas de los *arbitristas* españoles de la época colonial- surgen con más frecuencia cuando las condiciones económicas se presentan como duras y agobiantes. Las dictaduras y los llamados "hombres providenciales" suelen florecer también cuando un país parece no encontrar solución rápida a los problemas sociales que se ha planteado. La posibilidad de un círculo vicioso que retroalimente un intervencionismo basado en la discrecionalidad, con una pobreza que no puede superarse por falta de un entorno abierto está, por eso, siempre latente en países como Guatemala. Pero también es posible que se encuentre, como se ha hallado en varios países de nuestro hemisferio, una vía de escape capaz de revertir tendencias seculares y avanzar hacia una mayor prosperidad y libertad ciudadana. ¿Se encamina Guatemala a un proceso de desarrollo de este tipo o, por el contrario, tendrá que soportar durante cierto tiempo todavía los problemas que inhiben su crecimiento? Más concretamente, ¿cuál es la forma, cuales son las acciones que el país debería emprender para encaminarse hacia uno y no el otro camino?

Antes de intentar una respuesta a estas preguntas, de crucial importancia, convendrá sin embargo que nos detengamos en una breve descripción de la situación presente, de la realidad guatemalteca que se vive al comienzo de este siglo lleno de promesas. Para ello es preciso no sólo conocer el comportamiento que han tenido los indicadores básicos durante los últimos años sino evaluar, de la manera más equilibrada posible, el sentido de la coyuntura y de la política económica que se sigue en la actualidad. De este modo cerraremos, con los datos disponibles, el tipo de análisis que realizamos en gran parte del capítulo 3.

4.2. El Desempeño durante el 2000 y la Situación Actual

El primer punto de referencia, ineludible en una evaluación de tal naturaleza, es la evolución reciente del PIB: a pesar de sus deficiencias no hay medida más directa y sencilla que nos permita apreciar el crecimiento de una economía nacional en su conjunto. Y el PIB se ha comportado de una manera bastante regular en estos últimos años: ha crecido de un modo constante y moderado a tasas bastante aceptables, del 3,0%, 4,4%, 5,1%, 3,6% y 3,3% entre 1996 y 2000. Un 21% acumulado en cinco años, lo cual no es desdeñable -especialmente si tomamos en cuenta que no ha habido retrocesos- pero resulta todavía un valor insuficiente respecto a las expectativas generales del país.

El crecimiento demográfico de Guatemala, según las estimaciones más confiables, está alrededor del 2,6-2,7% anual. Esto significa que la población, en cinco años, ha crecido en total un 14%. Un sencillo cálculo nos permite inferir que el PIB per cápita ha aumentado muy lentamente durante este período, a tasas apenas superiores al 1% anual, 1,2% para ser precisos. A este paso, lo que produce cada habitante de Guatemala necesitaría un tiempo muy largo para duplicarse: *58 años*. El ritmo de crecimiento de estos últimos años no es para nada una excepción, sino un buen ejemplo de lo ocurrido en las últimas dos décadas, sobre todo si excluimos los momentos de crisis que se han producido. Por lo tanto, la conclusión general resulta clara, aunque poco alentadora: ***Guatemala es una economía que crece, y que lo hace en general bien, pero a un ritmo por completo insuficiente para producir una rápida eliminación de la pobreza en que viven buena parte de sus habitantes.***

Podría decirse que la tasa de crecimiento demográfico tiende a decrecer a medida que se produce el proceso de urbanización y que por lo tanto el cálculo que acabamos de hacer arrojaría mejores resultados, tal vez, en el futuro. Pero dos fenómenos bien conocidos impiden dar demasiada importancia a esta modificación: el primero es que tal descenso ha sido hasta ahora en Guatemala muy lento y gradual, como el propio proceso de urbanización; el segundo es que, en caso de disminuir la natalidad, parte del efecto en el PIB per cápita sería muy probablemente absorbido por un cambio en el patrón migratorio del país que compensaría dicho cambio: es probable que entonces emigraran menos personas, con lo que en poco se modificaría el comportamiento de la variable que estamos analizando.

Queda pues, como única respuesta, encontrar la fórmula para dinamizar la economía guatemalteca y obtener un crecimiento mayor. ¿Es esto posible? Las cifras mostradas en el capítulo 1 (v., *supra*, Cuadro 1.1) sugieren, en principio, una respuesta afirmativa: si Guatemala creció a un ritmo cercano al 6% anual durante muchos años en el pasado, ¿por qué no habría de hacerlo ahora? Es cierto que las economías más desarrolladas, por diversas razones que no podemos tratar aquí, tienden a crecer más lentamente que los países que recién comienzan el camino del crecimiento, pero este razonamiento no parece tener demasiada validez en nuestro caso: la diferencia entre la Guatemala de los sesenta y la actual no es tan significativa como para que opere con intensidad ese fenómeno y países como Corea o Chile, con economías mucho más adelantadas y de mucho más alto grado de capitalización, muestran con claridad que es posible obtener superiores tasas de crecimiento que las que actualmente registra Guatemala.

Esto nos lleva a interrogarnos sobre la forma y las condiciones en que podría mantenerse una expansión sostenida de la producción que compense las altas tasas de crecimiento demográfico del país. Antes de proponer una respuesta, sin embargo, conviene que prosigamos con el análisis del comportamiento de las variables que definen la situación actual.

Durante el primer año de la gestión de Alfonso Portillo puede decirse que se mantuvo sin grandes modificaciones, en líneas generales, la situación que prevalecía al final de la pasada administración. Ya expresamos que las cifras preliminares del Banco de Guatemala arrojan un crecimiento del producto del 3,3%. A ello añadiremos que la inflación se mantuvo en valores prácticamente iguales -un 5,1% contra un 4,9% en 1999-, el tipo de cambio se devaluó apenas en un 1%, el déficit fiscal disminuyó en alguna medida, especialmente por el aumento de los ingresos y cierta contención en el gasto, y no hubo grandes incrementos de la deuda pública, ni interna ni externa. Otros puntos a destacar dentro del panorama económico fueron unos precios internacionales del café excepcionalmente bajos, lo cual afectó el monto de las exportaciones, el devastador paso del huracán Mitch, el mantenimiento de tasas de interés bastante altas, el Pacto Fiscal que se suscribió en mayo, la declaración del ejecutivo de que la venta de Telgua había sido nociva para el país y el aumento del salario mínimo en un 16% para el sector agrícola, decretado por el gobierno en noviembre en forma unilateral. En conjunto estos factores -especialmente los tres primeros- se conjugaron para que se obtuviera un crecimiento bastante lento en la economía aunque, debido en parte al entorno macroeconómico favorable, de ningún modo se llegó a producir una recesión.

Esta ausencia de resultados remarcables, es decir, esta ausencia de cambios claramente positivos o negativos, se ha apreciado también en la respuesta de la opinión pública al primer año de gobierno. Según encuestas recientes puede decirse que la popularidad del presidente y la evaluación de su obra de gobierno es moderadamente negativa: a Portillo se lo critica por no haber cumplido las promesas que hizo durante su campaña presidencial -evidentemente exageradas-, por no encarar con firmeza el problema del desempleo y, en general, por no haber promovido cambios económicos capaces de mejorar perceptiblemente la situación y no aproximarse a una solución de ciertos temas que, como la delincuencia y la corrupción, siguen preocupando mucho a los guatemaltecos. En síntesis, su obra de gobierno es vista como positiva por apenas un 43% de los entrevistados, mientras que un 47% expresa que "lo está haciendo mal" o "muy mal".

Estas opiniones, que según los analistas muestran la ausencia de una "visión convocante" en la actual administración, coinciden con la apreciación de fondo que, a nuestro juicio, resume el estado básico de la situación actual: Guatemala no vive una crisis económica o política seria ni tiene en lo inmediato un problema apremiante, singular, capaz de relegar a un segundo lugar a todos los restantes, pero no por eso su situación general puede calificarse como buena, alentadora o positiva. ¿Qué es lo que ocurre, entonces?

El país, como decíamos, no tuvo en el pasado políticas fuertemente intervencionistas que llevaran a una crisis o colapso general -como ocurriera en otras naciones del continente- pero, precisamente por ello, ***no emprendió un camino de reformas profundas capaces de adaptarlo a los nuevos tiempos***. Las reformas de "primera generación", aquellas que se circunscriben básicamente a los ajustes necesarios para lograr la estabilidad en las cuentas fiscales, la desaparición de la inflación y el ordenamiento de la economía, nunca fueron por lo tanto apremiantes y se realizaron, cuando fue el caso, de un modo esporádico y gradual. En ausencia de fuertes recesiones o de algún síntoma claro de desequilibrio -como una alta inflación o una tasa de desempleo fuera de control-, y mientras se resolvía el problema de la paz, las sucesivas administraciones no encararon con suficiente firmeza el problema de las reformas estructurales que el país necesitaba y aún necesita. No lo hicieron así, en todo caso, por razones bastante comprensibles.

Las reformas estructurales, también llamadas de "segunda generación", presentan severos desafíos en cuanto a su diseño e implementación que ha llevado a demorarlas, o a efectuarlas de un modo muy parcial, en casi todos los países de América Latina. En primer lugar porque no surgen directamente de una coyuntura que las presente como urgentes o imprescindibles ante la opinión pública y que facilite, por lo tanto, su rápida aceptación. La ciudadanía comprende con bastante facilidad que la inflación es una perturbación intolerable cuando rebasa ciertos límites y, por eso, suele castigar electoralmente a los gobiernos que la promueven o no la saben combatir, aceptando en consecuencia los ajustes, a veces muy duros, que se tienen que hacer para superarla. No ocurre lo mismo cuando hablamos de un cambio de orientación en las políticas sociales o en las funciones del estado, temas típicos de reformas más estructurales, más de fondo, que resultan sin embargo de crucial importancia para promover el crecimiento.

En segundo lugar, este tipo de reformas implican decisiones que tiene que ver directamente con las concepciones que se tenga del desarrollo, del papel del estado en la sociedad y sobre otros temas de parecida

profundidad y alcance. Para decirlo de otro modo, se necesita tener una visión muy clara sobre problemas complejos, ante los que suelen existir importantes discrepancias, para poder encaminarse a la ejecución de políticas que, por ser de largo alcance, tienen en el corto plazo efectos que suelen ser poco perceptibles. Para poner otro ejemplo podríamos decir que la mayoría de los gobernantes comprende que no pueden tenerse presupuestos altamente deficitarios durante mucho tiempo pero que, en cambio, resulta mucho más difícil encontrar la forma de superar las limitaciones del sistema educativo o de hacer más transparente la gestión pública.

Por todas estas razones las reformas estructurales suelen realizarse por desgracia con mucha lentitud, de un modo generalmente parcial y contradictorio: los políticos no suelen comprender la gran importancia que tienen para lograr el crecimiento, no es sencillo ponerse de acuerdo sobre ellas y, en general, la opinión pública suele percibir con mayor facilidad sus costos inmediatos que los beneficios que pueden proporcionar. Es normal que una ciudadanía preocupada por el problema de la corrupción o encandilada por mensajes populistas prefiera los candidatos que hacen promesas efectistas y no se interese tanto por los temas más complejos sobre los cuales, sin embargo, descansa su futuro bienestar.

Como una manera de entender la dinámica que suscita este tipo de reformas en el caso de Guatemala dedicaremos la sección siguiente a analizar un punto sumamente interesante y complejo, sobre el que se ha desplegado una intensa discusión en los últimos tiempos: el del Pacto Fiscal o, para plantearlo en términos más generales, el relativo al problema del gasto público y su incidencia en la dinámica del desarrollo. Creemos que de este modo podemos lograr una visión más clara de las distintas posiciones que existen sobre el desarrollo del país y, por lo tanto, de las reformas que hay que realizar para alcanzarlo.

4.3. El Pacto Fiscal y la Cuestión Impositiva

Decíamos, en el capítulo anterior que, en los Acuerdos de Paz, aparece un conjunto de metas y recomendaciones que pueden ser evaluados de diversa manera según la concepción del desarrollo con que se las interprete. Una de esas metas es la tributaria, sobre la que expresamente, se establece: "...teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, dentro del desarrollo social y de la construcción de la paz, el Gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en, por

lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995." Llevado a términos numéricos este objetivo significa que el gobierno de Guatemala debería recaudar, para el año 2002 -ya que el acuerdo fue prorrogado- una cantidad equivalente al 12% del PIB.

La cifra, a primera vista, parece completamente razonable: Guatemala tiene un sector público reducido en comparación con otros países de la región y llevar la presión fiscal global al 12% no resulta en principio exagerado. Los datos ya disponibles para el año 2000 muestran una presión efectiva del 10,2%, un valor que se aproxima bastante a la meta fijada, y se calcula que sólo con aumentar el IVA al 12% podría llegarse al valor apuntado. Pero, por otra parte, un aumento del 50% en apenas unos pocos años da la impresión de haber sido un objetivo algo forzado, o por lo menos una meta capaz de crear tensiones económicas y políticas en el país. La propia "recalendarización" del acuerdo, que lo llevó del 2000 al 2002, muestra la dificultad de proceder de un modo tan rápido, lo cual coincide con algunos datos obtenidos a través de las encuestas: las personas parecen opinar que el gobierno de Alfonso Portillo debería haber bajado los impuestos y, entre todos los puntos consultados, en ese es que el gobierno presenta la peor imagen entre los entrevistados.

Por supuesto, puede pensarse que es posible aumentar la presión impositiva general mientras, a la vez, se mantienen o reducen los impuestos: se trataría, ante todo, de reducir la evasión fiscal. Para ello se debería buscar una estructura impositiva **más simple, equitativa y neutra** que permitiera -a través de los adecuados estímulos que proporcionaría- lograr este objetivo sin generar resistencias en la población. En el mismo sentido apunta la intención de aumentar la transparencia en todos los planos de la acción pública, pues la corrupción, o la presunción de corrupción, junto con el tráfico de influencias y la palpable ineficacia del gasto público funcionan normalmente como poderosos incentivos a la evasión fiscal. Aunque tal vez un poco tímidamente puede decirse que, con esta orientación, trabajó la Comisión Preparatoria que preparó el Pacto Fiscal aprobado en el año 2000. Pero el tema, sin duda, es delicado. Un consenso viable al respecto todavía no se ha logrado, pues son muchos los intereses diferentes que se entrelazan alrededor de cualquier posible solución, en tanto que, desde el propio punto de vista teórico, cabe destacar la obvia complejidad de un problema que nos remite a considerar diversos enfoques y muchas preguntas de difícil respuesta.

El primer interrogante, el que nos remite sin duda al fondo del problema, se refiere a si hay una verdadera necesidad de incrementar la

carga tributaria para acelerar el crecimiento. Argumentos a favor y en contra de esta posición se vienen repitiendo, en verdad, desde hace mucho tiempo, según las diferentes visiones que se tienen acerca del propio desarrollo de las naciones. Existe un cierto acuerdo en aceptar que las desigualdades y la pobreza extremas no sólo son injustas, sino que se convierten en un lastre para cualquier intento serio de desarrollo económico. Dichos problemas hacen más lento el proceso de capitalización, dificultan el crecimiento de los mercados y provocan tensiones sociales y políticas que contribuyen a la inestabilidad y la multiplicación de los conflictos, todo lo cual, a la postre, termina por hacer mucho más lento el crecimiento económico.

A partir de este punto, sin embargo, comienzan las discrepancias. Algunas corrientes consideran que el problema señalado en el párrafo anterior tiene un papel central en el proceso de desarrollo y que, para resolverlo, se hace necesaria una decisiva acción del estado que se enfoque en la redistribución de la renta nacional y el combate a la pobreza. Las posiciones contrarias, sin negar los efectos retardatorios que provocan la pobreza y la desigualdad, señalan en cambio que la acción del estado, más allá de cierto punto, suele convertirse en una auténtica traba para el crecimiento económico. Una alta carga tributaria resta recursos importantes para la expansión de la economía, produce una distorsionada asignación de recursos y lleva a un aumento del gasto fiscal que puede resultar en una efectiva acción social en defensa de los más pobres, pero que normalmente se convierte en aumento de la burocracia y en gasto completamente improductivo. Desde este punto de vista la atención no debe centrarse en la carga tributaria sino más bien en otros factores que aceleran más directamente el crecimiento económico, único elemento capaz de hacer retroceder la pobreza y de facilitar el mejoramiento de las condiciones sociales.

El problema, como se ve, no consiste en decidir si la pobreza y la desigualdad son favorables o no para alcanzar el desarrollo: es obvio que ninguno de estos dos elementos hace más expedito y fácil de transitar el complejo camino del crecimiento económico. El problema verdadero es, en el fondo, un problema de relaciones de causa y efecto, de cual es el elemento que debemos considerar como antecedente y cual como consecuente. Y, situada la discusión así, pensamos que la respuesta se insinúa con bastante claridad: no podemos esperar a eliminar la pobreza para empezar a crecer económicamente por cuanto es dicho crecimiento, en última instancia, el único modo real de eliminar la pobreza. Sobre la desigualdad, por cierto, la respuesta no es tan nítida, pero en todo caso debiera aceptarse que resulta mucho más difícil

reducir la desigualdad en una sociedad pobre que en una mucho más rica, o que crece aceleradamente.

A nuestro juicio hay que tomar en cuenta dos elementos de suma importancia para decidir si es conveniente o no un aumento de la recaudación fiscal en un país determinado. El primero es el nivel de desarrollo que ya se haya alcanzado: las naciones ricas de Europa y Norteamérica, por ejemplo, pueden permitirse hoy elevados niveles de gasto público que provienen de las contribuciones de sus ciudadanos, creando así una compleja red de ayudas sociales que, sin embargo, no detiene el crecimiento. El elevado nivel de capitalización de esos países, que permite una alta productividad del trabajo, hace que la fuerte carga tributaria que soportan apenas si retarde un crecimiento económico que descansa sobre bases comparativamente muy sólidas. Muy diferente es lo que ocurre en naciones con reducido nivel de capitalización, de productividad y de ingresos, como Guatemala. En estos casos una fuerte presión tributaria retarda el crecimiento y, por más intensa que sea, no llegará nunca a los montos absolutos que se necesitarían para que la acción del estado resultase realmente significativa en materia social. Dicho en términos más directos: redistribuir en sociedades ricas puede resultar en ciertos cambios sociales bastante perceptibles y que no dañan mayormente el crecimiento, pero "repartir" la escasa renta de sociedades poco desarrolladas impide, precisamente, la creación de riquezas y el crecimiento económico.

El segundo punto que nos interesa destacar es que frecuentemente se hace una falsa conexión entre un conjunto de variables que, en realidad, funcionan de manera independiente. Muchos de quienes promueven el aumento de la carga tributaria piensan -tal vez algo ingenuamente- que con mayor gasto público se pueden ejecutar más programas sociales de todo tipo y que, al proceder de este modo, se resuelven los problemas sociales de las grandes mayorías. A nuestro juicio esta visión pasa por alto varios problemas importantes: no todo el incremento del gasto público se dedica de hecho a programas sociales sino que, gradualmente, tiende a desviarse cada vez en mayor proporción hacia gastos generales de funcionamiento del gobierno; no todo el llamado gasto social, por otra parte, se enfoca en programas que se dirigen efectivamente a resolver los problemas más importantes, sino que buena parte del mismo se encamina hacia acciones asistencialistas de poco alcance y efectividad y se consume en gastos burocráticos, de administración y de pago al personal; por último, aunque el efecto de los programas sociales es muy variado y difícil de evaluar objetivamente, la mayoría de estos proyectos resultan de muy baja efectividad para combatir los males que se pretenden eliminar. Así lo muestra con claridad la experiencia reciente

de América Latina y, en definitiva, también la de los países más desarrollados: si en estos hay menos pobreza y desigualdad no es tanto por la acción del estado en sí sino porque el crecimiento económico sostenido, durante muchas décadas, permite hoy unos ingresos con los cuales se puede combatir, con posibilidades de éxito, los principales problemas sociales.

Para cerrar este análisis, permítasenos hacer algunas propuestas que resumen de algún modo nuestra posición y que sirven además para mostrar la forma en que Guatemala podría avanzar en el camino de las reformas estructurales que tanto necesita:

- ◆ Resulta sumamente conveniente proceder a una **reforma fiscal** que se funde en los principios de simplicidad, transparencia y neutralidad. La experiencia muestra que con esquemas sencillos y bajas tasas impositivas pueden lograrse mejores resultados cuantitativos que con las confusas y casuísticas regulaciones tan comunes en Iberoamérica: esta es la mejor manera de estimular el crecimiento y de restar atractivo a la evasión fiscal.
- ◆ Nunca es poca la **transparencia** del gobierno en lo que se refiere a sus gastos. La maquinaria del estado es tan compleja y se halla normalmente tan alejada de los ciudadanos que estos en muy escasas ocasiones pueden entender adonde va el dinero con que ellos contribuyen al gasto público.
- ◆ **Todo programa social debe ser evaluado con objetividad** en sus costos y sus beneficios, preferiblemente antes de que se ponga en práctica. Hay infinidad de subsidios, ayudas y proyectos que pueden tener una buena acogida por los ciudadanos y proveer réditos políticos a quienes los inician, pero que en definitiva nada hacen para combatir la pobreza o para introducir cambios positivos en las condiciones de vida de la población más necesitada.

4.4. Las Reformas Pendientes

El caso de la carga tributaria -al que nos hemos referido solo por el intenso debate que ha suscitado en el país en tiempos recientes- es apenas uno de los temas que tienen directa relación con el problema del desarrollo. **El verdadero problema de Guatemala**, como ya lo destacábamos con insistencia al comienzo de este capítulo, **es alcanzar un crecimiento económico intenso y sostenido**. Para lograr este objetivo es imprescindible realizar algunas reformas estructurales que todavía están pendientes, tal cual lo han hecho los países que mejor han superado la crisis de los años ochenta y tienen hoy condiciones de vida en constante ascenso. No se trata, como veremos de inmediato, de

reformas puramente económicas o fiscales, pues el desarrollo de las naciones depende también, y decisivamente, del clima político, institucional y social en que se desenvuelve la actividad económica.

Por eso, como punto previo, debemos tratar aquí el problema de **la estabilidad política**. Guatemala posee un sistema democrático que ha mostrado su capacidad para sortear crisis de importancia -como la de Serrano hace casi una década- pero todavía no ha logrado una confiable estabilidad en sus instituciones políticas. Como en buena parte de América Latina una gran cantidad de personas posee todavía una visión puramente instrumental de la democracia, que justifica de algún modo atentar contra las libertades públicas si no se logran ciertos objetivos económicos o sociales.

Debemos apuntar, sin embargo, y aunque esto pueda llamar la atención a algunos lectores, que la democracia no es garantía de conseguir *buenos* gobiernos sino una forma, la más confiable en el largo plazo, de librarse de los *malos* gobernantes: si ante cada fracaso, ante cada conflicto serio, se vulnera la institucionalidad del país para buscar soluciones rápidas y expeditas, lo que se consigue, en definitiva, es un comportamiento inestable que oscila entre el caos y la dictadura, como bien lo muestra la experiencia continental de los dos pasados siglos. En este sentido, además, es importante contar con una adecuada división de poderes, con partidos políticos sólidos y en lo posible no personalistas y -sobre todo- con un consenso sobre los límites que el estado no puede ni debe rebasar: la excesiva politización de la vida social lleva siempre a un retroceso de las fuerzas de la sociedad civil, de los particulares que crean riqueza y se ocupan de mejorar sus condiciones de vida.

No puede haber desarrollo sin inversiones, pero nadie quiere invertir cuando peligran la continuidad de las instituciones políticas de un país, cuando son frecuentes las desagradables sorpresas que proporcionan nuevas leyes o reglamentos, cuando las principales figuras políticas de una nación parecen enzarzadas en un combate a muerte o se intenta revisar la constitución y las leyes a cada paso. Los capitales, ya sean nacionales y extranjeros, prefieren a veces que existan leyes no muy buenas, pero estables y aplicadas en un marco de igualdad y transparencia, que una continua y agitada revisión de toda la estructura jurídica en la que tienen que desenvolverse.

Asumiendo que los guatemaltecos, y en especial sus líderes en todos los campos de actividad, acepten con madurez los conflictos y los errores gubernamentales que inevitablemente se presentan en el curso de la historia, dando al país la estabilidad institucional que tanto necesita,

podemos concebir entonces una situación de mínima continuidad y de respeto a las libertades que nos permita pensar en reformas estructurales destinadas a crear las condiciones para que se genere el desarrollo.

Desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica Guatemala, como ya lo hemos dicho, no presenta problemas críticos que requieran de inmediata solución. Esto no quiere decir que las administraciones puedan descuidar el manejo de la coyuntura y que no quepan medidas para mejorar la situación presente. El déficit fiscal, mantenido hasta ahora dentro de proporciones razonables, puede ser reducido aún más y eliminado completamente si:

- ◆ se realiza una reforma tributaria que siga los lineamientos que señalábamos al final de la sección anterior
- ◆ se racionalizan los gastos para reducir toda carga burocrática innecesaria y se recortan los programas sociales de poca efectividad, mientras se emprende una adecuada focalización del gasto social de acuerdo a los criterios que expondremos más adelante.

En este mismo sentido nos parece muy importante el control de la inflación, que podría mejorarse todavía, y el proyecto de Ley de Libre Negociación de Divisas, que podría dar al país un marco de libertad monetaria muy favorable para su desenvolvimiento y su inserción en un mundo que se globaliza de un modo acelerado. En relación a la política comercial, una reducción arancelaria como la que se ha propuesto recientemente, y que llevaría a unas tarifas planas del 5% para todos los bienes importados, resultaría otra medida muy positiva, pues contribuiría a abaratar el costo de vida, a reducir la corrupción y a crear un ambiente de mayor competencia. Por supuesto, las ventajas de tal medida sólo serán plenamente apreciadas si se eliminan las excepciones -que siempre tienden a crear grupos privilegiados- y los llamados "contingentes" especiales de importación, medida muy poco recomendable por la discrecionalidad gubernamental que implica.

Todo esto puede considerarse como parte de las llamadas reformas "de primera generación". Para avanzar mucho más, y para llevar al plano de la realidad todas las potencialidades de Guatemala permitiendo altos índices de crecimiento económico, resultaría de gran importancia contemplar algunas de las siguientes políticas:

Desregulación y Privatización

Si bien Guatemala no fue una nación donde el intervencionismo económico llegase a los extremos que experimentarían sus vecinos del

continente, no cabe duda de que, en muchos sentidos, el país participó también del mismo estatismo que tan corriente fuera hasta hace poco tiempo. Innumerables regulaciones gubernamentales, monopolios públicos de todo tipo y altas barreras de entrada a los mercados, fueron conformando un marco legal donde se desestimulaba claramente la competencia y se imponían elevados costos a los consumidores, especialmente en las áreas de los servicios públicos y de la infraestructura.

Un cambio significativo de esta situación se produjo a partir de 1996, cuando el gobierno de Alvaro Arzú emprendió una reforma del estado que llevó a crear nuevos marcos regulatorios para la electricidad, los combustibles y las telecomunicaciones, privatizando a la vez varias empresas públicas de importancia. No parece, al menos por ahora, que el actual gobierno esté demasiado interesado en continuar firmemente con esta orientación, aunque sería importante, por varias razones, que dicha obra reformista no fuese interrumpida.

Los monopolios estatales en materia de infraestructura, que en su momento fueron justificados como un modo de proveer servicios baratos y de buena calidad a la población en su conjunto, han resultado -según la experiencia histórica- uno de los puntos cruciales en el atraso económico de Latinoamérica. Redes telefónicas obsoletas, que cada vez llegaban a un porcentaje menor de la población, ferrocarriles que daban pérdidas en ascenso, apagones debidos a la obsolescencia de las plantas eléctricas, servicios de correos lentos y poco confiables han sido, entre otros, los exponentes de este mal tan generalizado. Los servicios públicos se caracterizaron por su baja calidad, su incapacidad de ponerse a tono con la demanda y su costo siempre en alza, aunque esta última característica no fue notada muchas veces por el público debido a los crecientes subsidios que fueron recibiendo.

Para revertir esta situación no es suficiente con la simple privatización de las compañías públicas: si no se cambian marcos regulatorios obsoletos y no se eliminan las prescripciones legales que favorecen la creación de monopolios u oligopolios no pueden llegar a percibirse las indudables ventajas que proporcionan los mercados competitivos en el área de los servicios. En Guatemala, aunque se ha avanzado bastante, es necesario todavía completar estas reformas: la modificación del anticuado Código Postal, que data de 1904, la privatización de las empresas eléctricas municipales y de los puertos, así como la reducción de las barreras de entrada para el transporte público son, entre otras, varias de las medidas que se han recomendado en este sentido. Más importante aún es dar la clara seguridad a los inversores de que no se

regresará a la política de intentar "reflotar" empresas públicas existentes o de crear otras nuevas, dejando claro que el estado no tiene por misión operar los servicios de infraestructura y concentrarse, en cambio, en fortalecer y dar transparencia a las instituciones que, como la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Comisión de Energía Eléctrica, resultan de crucial importancia para favorecer el desarrollo de los mercados.

No debe perderse de vista que una moderna y eficiente infraestructura resulta importante no sólo por el directo efecto que tiene en cuanto a atraer inversiones -lo que ya se ha manifestado en parte durante estos últimos años- sino porque además la prestación de servicios públicos más baratos y más extendidos tiene un efecto indudable en cuanto a reducir la pobreza de aquellos sectores que, con la monopolización anterior, habían quedado al margen de los adelantos en materia de transporte, comunicaciones y otras actividades conexas.

Empleo, Informalidad y Mercado Laboral

La pobreza en Guatemala, como es bien sabido, no está uniformemente repartida. Una gran mayoría de las personas pobres se localiza en las áreas rurales y en lo que se denomina el sector informal. En el país -como ocurre en muchas partes del mundo- se distinguen prácticamente dos mercados laborales: el *formal*, ampliamente amparado por la ley, donde se supone que los trabajadores gozan de los beneficios de contratos que protegen su seguridad y de una adecuada previsión social, y el *informal*, al que no se extiende esta protección, donde laboran campesinos, trabajadores por cuenta propia, vendedores ambulantes y el personal asalariado de pequeñas empresas que no se atienen por completo al marco legal vigente.

Esta profunda segmentación proviene, en una medida muy importante, de la propia estructura legal impuesta por el estado: al tratar de proteger a los trabajadores contra los riesgos laborales y al imponer salarios mínimos y otras obligaciones en cuanto a contratación y despido, la ley ha ido creando costos cada vez más altos, que no todas las empresas están en condiciones de sufragar. Se ha generado así también una inaceptable división social que, a medida que favorece más a quienes tienen la fortuna de participar en el mercado formal, empuja hacia la pobreza al resto de la población. Los diagnósticos actuales señalan la existencia de un mercado laboral rígido e inflexible, burocratización en la acción del Ministerio del Trabajo, indemnizaciones que dificultan la movilidad laboral -y, por lo tanto, reducen nuevas contrataciones- una alta tasa de impuestos al trabajo y la indebida

intervención estatal en el área, especialmente en cuanto a la promulgación de aumentos en el salario mínimo.

Una consistente política de desregulación contribuiría a aproximar ambos mercados, a reducir el desempleo y, en general, a reactivar la economía nacional, con lo que el combate a la pobreza resultaría obviamente menos difícil. Y, lo que es más importante, resultaría una forma de ir reduciendo las desigualdades sociales propias del país de una manera mucho más efectiva que la de las usuales políticas que se basan en la redistribución de los ingresos. Pero, lo sabemos, no es fácil proceder en esta dirección: cualquier movimiento en tal sentido ha de contar, seguramente, con la férrea oposición del sindicalismo organizado y muy probablemente podrá ser percibida como si se tratara de una política antipopular que beneficia solamente al capital. Quienquiera sea el gobernante que la emprenda tendrá que asumir, por lo tanto, altos costos políticos en el corto plazo, en tanto que sus beneficios sólo podrán apreciarse en un período algo más largo y de un modo menos directo y efectista.

Nuestra recomendación, en consecuencia, es que en este terreno debe procederse con cautela, buscando el consenso más amplio posible y tratando de ir aproximando gradualmente ambos mercados laborales: esto puede lograrse mediante modificaciones puntuales y sucesivas a la ley, absteniéndose de proceder a imponer incrementos salariales desde el gobierno, modificando el sistema impositivo en favor de los trabajadores y realizando cambios sustanciales al sistema de seguridad social.

La Reforma del Seguro Social

Guatemala, como el resto de Latinoamérica, construyó un sistema de seguridad social basado en el método "de reparto" en el que se integraba, también, la prestación de servicios de salud a los trabajadores. La institución encargada de manejarlo es el Instituto Guatemalteco de los Seguros Sociales, IGSS. Debilidades inherentes al sistema, entre las que se cuenta las que se derivan del manejo público de los fondos y la poca transparencia de su principio funcional, han dado por resultado una disminución real de los beneficios. Si a esto agregamos que -debido a la segmentación del mercado laboral ya mencionada- el sistema sólo cubre a una pequeña parte de la población trabajadora, encontraremos motivos suficientes para promover una reforma profunda del sistema.

En la administración anterior se propuso un nuevo modelo basado en "cuentas individuales de ahorro previsional que sean administradas por entidades financieras privadas de objeto exclusivo (Administradoras de Ahorro Previsional) las que a su vez se encargarían de otorgar los beneficios (pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia)" a los trabajadores cotizantes. El sistema estaría abierto también a los trabajadores independientes que quisiesen acogerse a sus normas y, para el caso de aquellas personas que no lograsen ahorrar lo suficiente como para obtener una pensión mínima al momento de su retiro, el estado asumiría el papel de complementar la pensión que otorgase el sistema.

El modelo adoptado en el proyecto nos parece, en verdad, de los mejores que se han diseñado en Iberoamérica: a diferencia de otros que adoptan un criterio mixto, imponiendo a veces desmesuradas presiones sobre el salario, se ha buscado en este caso un sistema más simple, semejante al chileno en casi todas sus características básicas. Es en Chile, precisamente, donde el cambio de la seguridad social ha dado hasta ahora sus mejores frutos en la región, logrando una protección efectiva para todos los trabajadores y generando un ahorro interno de proporciones históricamente nunca vistas, con lo que se ha favorecido el crecimiento de una economía que está entre las más dinámicas de todo el hemisferio.

Solo resta esperar que las resistencias con que ha tropezado el proyecto puedan disiparse en el plazo más corto posible, para permitir así que los guatemaltecos tengan la seguridad social que sin duda se merecen.

Las Políticas Sociales

La naturaleza de este libro nos impide considerar en detalle todo el vasto ámbito de lo que se ha dado en llamar las políticas sociales, que suelen englobar desde proyectos de inversión social hasta políticas asistencialistas, abarcando también los amplios e importantes sectores de la salud y de la educación. En estudios anteriores sobre esta área temática hemos obtenido algunas conclusiones que nos servirán, en lo que sigue, como criterios que nos permitan orientarnos ante los complejos problemas que se presentan siempre al definir políticas sociales. Esos criterios teóricos, junto con los datos disponibles sobre Guatemala, nos permitirán trazar algunos lineamientos generales sobre lo que consideramos importante realizar en este campo.

Antes que nada, y para evitar generar falsas expectativas al respecto, permítansenos hacer una afirmación que a muchos les parecerá

demasiado pesimista: las políticas sociales poco han hecho, y poco pueden hacer, para reducir los grandes problemas sociales que encontramos en nuestras sociedades: pobreza, marcada desigualdad de ingresos, crisis de valores, hábitos de trabajo inapropiados y otros de similar magnitud. La mayoría de estos fenómenos es sólo marginalmente afectada por las políticas que emprenden los gobiernos, porque dependen de profundas tendencias en la evolución social que no responden a los estímulos de la acción pública. La pobreza, por ejemplo, sólo se combate en definitiva con la creación de riquezas; las tasas de natalidad o los patrones de ocupación territorial -como lo prueban los casos de Europa Occidental o de China- no se modifican en ningún sentido importante por más intensos que sean los alicientes o las sanciones que se apliquen a la población; los valores, los hábitos de conducta y la forma de distribución de los ingresos sólo cambian muy lentamente a lo largo del tiempo. No quiere decir esto que no valga la pena emprender acciones destinadas a enfrentar los problemas sociales: es, ante todo, un simple recordatorio de que muchas veces los líderes y las sociedades se ilusionan con políticas a las que se dedican ingentes esfuerzos y que, a la postre, poco sirven para alcanzar los fines propuestos.

Otro criterio importante a considerar es que las políticas sociales basadas en subsidios -ya sean estos directos o indirectos- producen pocos resultados efectivos concretos y tienden a perpetuarse de una manera muy perniciosa en lo político y en lo económico. Para el candidato deseoso de mejorar su puntuación en las encuestas resulta fácil hacer promesas sobre el abaratamiento de bienes y servicios; para el político que se siente acosado por presiones de todo tipo parece expedito mantener o aumentar subsidios que crean una cierta satisfacción momentánea en la población. Pero todo esto hay que pagarlo: los gastos del estado crecen, los sectores beneficiados se niegan tercamente a perder los beneficios que se les han otorgado y, cuando llega la inevitable crisis, el gobernante suele encontrarse otra vez sin apoyo popular y -para colmo- con un problema financiero difícil de manejar.

Por eso toda la literatura que estudia seriamente el tema suele inclinarse por políticas que, de algún modo, pueden denominarse como de inversión social: ampliación y mejoramiento de la infraestructura que permite a la gente producir más y a menores costos, facilidades de acceso a los mercados para productores rurales, creación de escuelas, centros de salud y políticas de saneamiento ambiental que mejoran lo que suele denominarse como capital humano. Se trata, en definitiva, de una actividad pública que ofrece a la población los medios para salir de

la pobreza, no de dádivas o acciones asistencialistas cuyo efecto se disipa casi de inmediato.

Los indicadores sociales disponibles muestran, por otra parte, que "[e]l nivel de desarrollo social de Guatemala es pobre y su evolución, aunque favorable, ha sido lenta". Tanto la esperanza de vida al nacer, como la mortalidad infantil han mejorado claramente en las últimas décadas lo mismo que la cobertura del sistema educativo y la tasa de analfabetismo, pero las cifras, sin embargo, todavía son preocupantes: con una tasa de mortalidad infantil del 34,8 por mil y un analfabetismo del 32,5% en 1998, Guatemala se encontraba claramente en la retaguardia de los países americanos al final del siglo XX, con un largo trecho aún por recorrer para situarse en los niveles que en promedio ya se han alcanzado.

¿Se dedican suficientes esfuerzos al mejoramiento de esta situación? ¿puede lograrse, con mayores gastos, un cambio sustancial al respecto? La respuesta, de ninguna manera, resulta clara y sencilla. En primer lugar porque en Guatemala, como sucede en todas partes, un aumento del gasto no representa automáticamente una aproximación a los objetivos buscados. Aunque el gasto social se haya incrementado en casi 2 puntos del PIB en la década de los noventa los resultados han sido en conjunto bastante magros. Ello ocurre porque no es fácil controlar la efectividad de los desembolsos que se hacen, porque se carece normalmente de información exacta respecto a donde estos deben concentrarse y por la natural -aunque muy lamentable- tendencia a que una buena parte de los gastos sociales se consuma en la estructura administrativa que se usa para ejecutar los programas, en una burocracia siempre creciente, en gastos que, en la práctica, no llegan nunca a las personas que se quiere favorecer.

Por eso, a nuestro juicio, el problema fundamental no consiste en aumentar o no el volumen global de los fondos que se destinan a la política social sino en estudiar, con el mayor detenimiento posible, la forma en que este gasto llega a la población en cada actividad y en cada proyecto, mientras se definen formas adecuadas de focalización que hagan del gasto social una verdadera inversión reproductiva. Para decirlo más concretamente, por vía de un ejemplo: el estado puede gastar una amplia cifra en la construcción de viviendas, beneficiando así a un grupo reducido de familias en condiciones de pobreza, pero mucho más útil puede resultar destinar ese mismo monto a la creación de una red de alcantarillado, o de carreteras de penetración rurales, que mejoren las condiciones de salud o de acceso a los mercados de un número mayor de ciudadanos. En el primer caso se habrá proporcionado

un bien que, por más importante que sea, no ayuda directamente a generar riqueza. En el segundo caso se estará invirtiendo, aunque de manera menos visible, en promover las condiciones que permiten a las personas ser más eficientes como trabajadores o como productores, con lo que obtendrán así mayores medios económicos. Al incrementarse estos se facilitará, sin duda, su acceso a una vivienda digna o a cualquier otro bien que necesiten.

En materia de **educación** creemos, siguiendo una línea de pensamiento que se remonta por lo menos a los escritos de Adam Smith, que el esfuerzo público debe concentrarse en los primeros niveles del sistema. Sin negar que el estado pueda contribuir de algún modo a la formación de profesionales y al avance de la investigación científica en Guatemala es preciso reconocer que su acción ha sido bastante escasa en los tramos donde una educación universal, de mínima calidad, resulta crucial para reducir la pobreza. Nuestra propuesta en tal sentido es que se necesita hacer un serio esfuerzo -político y presupuestario- para nivelar en alguna medida la distribución de un gasto educativo que recae hasta ahora predominantemente en las áreas urbanas y los tramos medios y superiores del sistema.

Esta orientación básica debe complementarse con otras propuestas que poseen singular importancia para el mejoramiento del sistema: su descentralización, la eliminación de prácticas burocráticas, el mejoramiento del personal docente de las escuelas públicas y una amplia participación de un sector privado -con o sin fines de lucro, según los casos- que permita una oferta flexible y variada de servicios educativos. Con estas reformas puede llegar a una situación en la que, según se expresa en recomendaciones formuladas hace poco, el Ministerio de Educación "promoverá la instalación de locales escolares... mediante la exigencia de requisitos básicos, normas simples y procedimientos expeditos", financiando "programas de apoyo a la educación que permiten igualar las oportunidades de todos los niños [...] centrando sus esfuerzos en los niños y jóvenes con menos posibilidades." Creemos que de este modo se puede potenciar el esfuerzo educativo nacional donde el estado cumpla un papel subsidiario, aunque de gran importancia, junto con las familias y las comunidades.

En cuanto a la **salud** debe reconocerse que, a pesar de los avances realizados, la mayoría de los guatemaltecos todavía se encuentra en una posición bastante vulnerable: aproximadamente un 40% de la población, para 1996, no contaba con la cobertura de un sistema formal de salud, un 25% era atendida por el sector privado y el resto -sólo un 35%- estaba protegido por el MSPAS y el IGSS. A esta escasa cobertura pública hay

que añadir el marcado centralismo en el gasto, que se concentra en el departamento de Guatemala, y "una inadecuada distribución del gasto entre salud curativa y preventiva, y entre el área rural y la urbana."

El punto es importante. Cuando el estado concentra su acción en el aspecto curativo de los servicios de salud inevitablemente -en especial en países de escasos recursos, como Guatemala- se produce un desplazamiento que afecta de un modo negativo a las áreas de la salud preventiva y del saneamiento ambiental. Dado que los servicios de este tipo son, por lo general, lo que se denomina *bienes públicos* puros, resulta muy difícil, si no imposible, que los particulares se encarguen de prestarlos. Se llega así a una situación paradójica y a la vez muy preocupante: el estado no cumple las funciones que no es capaz de realizar la empresa privada pero no satisface a cabalidad, tampoco, la demanda por los servicios que se propone prestar y que sí podrían atender los particulares.

Por eso nuestras recomendaciones, en el área de salud, se resumen en concentrar la acción pública en la salud preventiva y el saneamiento ambiental, campos en los que todavía hay mucho por hacer en Guatemala, y tratar de generalizar algún tipo de seguro de salud que, gestionado privadamente aunque en parte pueda ser financiado por el estado, se encargue de todo lo referente a medicina curativa.

Seguridad y Justicia

La amplia discusión acerca de los fines y las funciones del estado, un tema verdaderamente típico del siglo XX, oculta a veces la existencia de un acuerdo fundamental: todas las corrientes políticas existentes -salvo los anarquistas, claro está- admiten que una de las funciones básicas del estado es garantizar el orden público, proteger a los ciudadanos y hacer funcionar un sistema de justicia rápido y accesible que no resulte discriminatorio. A pesar de esta convergencia de opiniones es lamentable constatar que, en relación a tales aspectos, los estados latinoamericanos han retrocedido en general en los últimos tiempos. Guatemala, por desgracia, no ha sido una excepción en este sentido.

La inseguridad de los ciudadanos, desde el punto de vista del desarrollo, impone fuertes costos que retardan el crecimiento y que, lamentablemente, recaen con mayor intensidad sobre los más pobres. Los guardias privados, las cercas y las alarmas, para decirlo de un modo gráfico, no están al alcance de quienes apenas si tienen los medios para alcanzar la subsistencia pero que sufren, igualmente, los embates de una delincuencia a la que no consiguen controlar los organismos públicos

creados para encargarse de tales funciones. La privatización *de facto* de buena parte de las acciones antidelictivas resulta entonces una pesada carga para todos, especialmente para las empresas más pequeñas y las personas de escasos recursos, y se traduce en decrecimiento de las inversiones, aumento de la desigualdad y, en última instancia, desconfianza en los poderes públicos.

Más grave aún es el distanciamiento que se produce entre el ciudadano común -pobre o rico- y los poderes del estado, cuando los funcionarios utilizan sus cargos para enriquecerse o los aprovechan para favorecer a sus familiares, amigos o partidarios. La corrupción, posibilidad siempre latente que se acrecienta cuanto más discrecionales son los poderes de los empleados públicos, resulta prácticamente imposible de combatir cuando llega también al ámbito de los jueces y de los tribunales, cuando abarca al poder judicial, órgano que precisamente estaría encargado de combatirla.

La complejidad de estos problemas, su estrecha relación con patrones de conducta y hábitos fuertemente enraizados, hacen que no sea posible solucionarlos mediante algunas pocas y rápidas medidas: es preciso, al contrario, transitar un camino de lentas y graduales modificaciones que, sin apresuramientos, vayan consolidando un sistema judicial moderno y efectivo a la par que organismos policiales eficientes pero respetuosos de la ciudadanía. Algunas medidas que, en tal sentido, parecen adecuadas a la situación actual de Guatemala serían por ejemplo las siguientes: dotación adecuada de recursos para el Organismo Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario; reforma técnica y administrativa de estas instituciones, enfatizando la adecuada selección y remuneración del personal, la ampliación de la cobertura territorial y la actualización de su infraestructura física y tecnológica; mejoramiento, en general, del sistema de incentivos, para que se estimule el "profesionalismo, imparcialidad, agilidad operativa y administrativa, y resultados tangibles que les permitan recuperar la credibilidad ante la población, la autoridad y el monopolio del poder coercitivo que la sociedad les ha conferido, para que, en estricto apego a la ley, protejan los derechos de todos los ciudadanos".

Es mucho lo que falta por hacer en materia de seguridad y justicia en Guatemala, y enormes los beneficios económicos y políticos que podrían obtenerse con sólo algunos cambios que indiquen a la ciudadanía la existencia de una auténtica voluntad política de superación. Tal vez el último fallo de la Corte Suprema de Justicia contra los diputados implicados en el llamado "Guategate" resulte un síntoma alentador de

que, por fin, se está entendiendo la magnitud y la importancia de este delicado problema.

4.5. Palabras finales

Nos interrogábamos, al comenzar este capítulo, acerca de las posibilidades reales de desarrollo que tiene un país como Guatemala, que necesita altas tasas de crecimiento durante largo tiempo para lograr un ingreso capaz de eliminar la pobreza en que vive una buena parte de sus habitantes. Las recomendaciones que hemos hecho en la sección anterior, según la experiencia internacional acumulada, conforman un conjunto básico de políticas que podrían lograr muy probablemente este objetivo.

Guatemala posee una posición geográfica envidiable, que le permitiría asumir un papel de gran importancia en un mundo de complejos intercambios comerciales y comunicacionales que crecen a una velocidad impresionante. Para aprovechar estas potenciales ventajas el país no sólo debe integrarse en los procesos que, como el NAFTA, ya han dado importantes réditos a sus vecinos mexicanos, sino que fundamentalmente debe adoptar una política amistosa hacia las inversiones extranjeras, creando un entorno de estabilidad política y de mínimas restricciones que le permita atraer y retener el capital que necesita para modernizar su infraestructura y participar plenamente en un mundo que se globaliza sin cesar.

Para ello deben eliminarse regulaciones innecesarias, limitar con precisión las funciones del estado y mantener una continuidad en sus políticas fundamentales. Para que los beneficios de la inversión y del comercio puedan llegar a todos, sin embargo, se necesita una adecuada política social -enmarcada dentro de los criterios que ya presentamos- cuyo fin es propender a la integración de un país que todavía no ha logrado superar del todo sus diferencias étnicas y la gran desigualdad de ingresos que hay entre sus habitantes.

¿Es posible lograrlo? ¿Es factible que sus dirigentes políticos, sus partidos y sus intelectuales descarten las tentaciones populistas y se decidan a adoptar un programa básico de reformas que lleve de verdad al país, en dos o tres décadas, a insertarse plenamente en el siglo XXI? Es difícil pronosticarlo ahora, por supuesto, pues muchos son los factores que, entrelazándose entre sí, pueden llevar a Guatemala por uno u otro sendero, por la vía de las prácticas neomercantilistas que profundizan las distancias sociales y entorpecen el crecimiento o hacia el camino de la

apertura económica, la igualdad ante la ley, la consolidación del Estado de Derecho y la multiplicación de las inversiones.

A pesar de la incertidumbre de la que siempre está rodeado el porvenir queremos terminar este libro, sin embargo, con un pensamiento optimista: un país que ha sido capaz de ir consolidando su sistema democrático, que ha logrado la paz después de conflictos tan duros y prolongados como los que ha tenido, que no ha caído en la tentación de las peores políticas intervencionistas, está en condiciones, así lo creemos sinceramente, de superar los retos que le aguardan en el futuro inmediato.

Bibliografía

"Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria firmado entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca", México, D.F., 6 de mayo de 1996.

Ayau Cordón, Manuel F., *La Década Perdida*, Guatemala, 1993.

Banco de Guatemala, Departamento de Estudios Económicos, en <http://www.banguat.gob.gt>

CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Washington, diversos años.

CIEN, *Diagnóstico del Acontecer Económico del País, 1965-1989*, CIEN-CACIF, Guatemala, 1989.

CIEN, "El primer año en tiempos de paz", CIEN-CIPE, Guatemala, 1998.

CIEN, "Un estado en tiempos de paz", Guatemala, 1998.

CIEN, "Perspectiva Económica para la toma de Decisiones Gerenciales, 2000", Guatemala, 1999.

CIEN, "Carta Económica", Guatemala, diversos números.

CIEN, "Informe al Congreso", Guatemala, diversos números.

CIEN, *Lineamientos de Política Económica y Social 2000-2003*, Guatemala, 1999.

CIEN-PNUD-TSE, "Partidos Políticos y Compatibilidad de sus Acciones con su Filosofía", Guatemala, documento inédito, junio de 2000.

De Soto, Hernando, *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, en colaboración con Enrique Ghersi y Mario Gibellini, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1987.

Fischer-Bollin, Peter, "La Consolidación de la Democracia en Centroamérica", en *Contribuciones*, No. 3/2000, CIEDLA, Buenos Aires, 2000, pp. 175-186.

González Merlo, José Raúl, "Carga Tributaria: ¿Quo Nos Portas?", Guatemala, 2001, pendiente de publicación.

González Merlo, José Raúl, "Guatemala entre el dividendo de la paz y el impuesto de la paz", en *Perfiles Liberales*, México.

Gwartney, James, et. al., *Economic Freedom of the World, 1975-1995*, The Fraser Institute, Vancouver, 1995.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, *Guatemala: Política Económica y Pobreza. El impacto de la política económica en la pobreza durante el período 1950-1977*, Ed. URL, Guatemala, 1998.

Konetzke, Richard, *América Latina, II. La Epoca Colonial*, Historia Universal Siglo XXI, Volumen 22, Ed. Siglo XXI, México, 1977.

McCleary, Rachel M., *Imponiendo la Democracia: Las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*, traducción de Julio H. Cole, Ed. Artemis Edinter, Guatemala, 1999.

Noguera, Felipe, "Opinión Pública y de Líderes de Opinión", encuesta realizada entre octubre y noviembre de 2000, Guatemala.

Reynolds, Alan, "Reformas Tributarias y Milagros Económicos. Lecciones para Ecuador", IEEP, Guayaquil, 2000.

Sabino, Carlos, *De cómo un estado rico nos llevó a la pobreza*, Ed. Cedice-Panapo, Caracas, 1994.

Sabino, Carlos, "Concepciones y tendencias actuales en la definición de políticas sociales", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, No. 1/1996, enero-marzo de 1996, pp. 71 a 84.

Sabino, Carlos, *El Fracaso del Intervencionismo. Apertura y Libre Mercado en América Latina*, Ed. Panapo, Caracas, 1999.

Sabino, Carlos y Jesús E. Rodríguez, *La Seguridad Social en Venezuela*, Ed. Cedice-Panapo, Caracas 1991.

Taracena Arriola, Arturo, "Guatemala y sus retos desde la óptica de un Historiador Político", en *Momento*, Año 14, No. 1, Guatemala, 1999.

Urcuyo, Constantino (Ed.), *Partidos Políticos y Gobernabilidad: La Dimensión Política del Desarrollo Humano*, PNUD, San José, 1997.

Wagner, Regina, "La Conformación del Estado Guatemalteco", en *ASIES*, No. 3, Guatemala, 1999.