

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA



**“EL ROL DEL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO  
INTERNACIONAL EN LA REDUCCIÓN DE POBREZA EN GUATEMALA,  
ESPECIALMENTE EN LA POBLACIÓN INDÍGENA, 1996-2001”**

**TESIS**

Presentada al Honorable Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala

**POR**

**CLAUDIA YOLANDA DONIS MARTÍNEZ**

Al conferírsele el Grado Académico de:

**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

Y el título profesional de:

**INTERNACIONALISTA**

Guatemala, Agosto del 2002

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**RECTOR MAGNÍFICO**

Dr. Luis Alfonso Leal Monterroso

**SECRETARIO GENERAL**

Dr. Carlos Enrique Mazariegos Morales

**CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

DIRECTOR:	Dr. Juan Fernando Molina Meza
VOCAL II:	Lic. Oscar Rodolfo Gomar López
VOCAL III:	P.C. Walter Giovanni Chacón Marroquín
VOCAL IV:	Br. Edwin Jahir Dabroy Araujo
VOCAL V:	Profa. Ciriaca Herminia Díaz Tacen
SECRETARIA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PRIVADO DE GRADO**

EXAMINADOR	Lic. José Luis Domínguez Quintanilla
EXAMINADOR	Lic. José Gilberto Cortez Chacón
EXAMINADOR	Licda. Ana Verónica Aguirre Arévalo
EXAMINADOR	Lic. Otto Haroldo Ramírez Vásquez
EXAMINADOR	Lic. César Augusto Ágrede Godínez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

DIRECTOR	Dr. Juan Fernando Molina Meza
SECRETARIA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
REVISOR	Lic. Rubén Corado Cartagena
ASESOR	Lic. Arturo Díaz Córdova
EXAMINADOR	Lic. Carlos Enrique Villatoro González

NOTA: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis”. (Art. 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política).

**ACTO QUE DEDICO**

**A Dios:** Por ser fuente de bendiciones y guía de mis pasos

**A mis Padres:** Porque gracias a ellos tengo la vida y soy lo que soy.  
**Jorge Mario Donis de la Roca** Por ser mi ejemplo, por ser la base de mi inspiración  
**Aura Yolanda Martínez de Donis** Gracias a sus esfuerzos y sacrificios  
Por crear en mi pensamientos positivos de superación y solidaridad social. Por fomentar valores que me servirán a lo largo de mi carrera profesional y de la vida.

**A mis Abuelitos** Por todos sus consejos y amor.  
**Teresa de Donis**  
**David Martínez**

**A mis Hermanos** Por su cariño y por impregnar en mí, el ánimo  
**Jorge, Ana y Andrea** y la voluntad de seguir adelante

**A mis Amigas y Amigos** Por su amistad y apoyo incondicional en los  
**Evelyn, Luisa,** buenos y malos momentos  
**Pablo, Ada, Alma.**

**A toda mi familia** Por hacerme sentir segura y querida.

## Agradecimientos

A la Universidad de San Carlos de Guatemala

A la Universidad de Trompsen Noruega y  
El Programa Mayan Competence Building, en especial  
A Jens Revold y George Midré, nexos entre Guatemala y Noruega.

A la Licda. Cristel Ruiz Bode  
Directora del Instituto de Estudios Interétnicos  
Por su apoyo y confianza.

Al equipo administrativo y  
A los becarios del Instituto de Estudios Interétnicos.  
Edgar, Verónica, Carlos, Julio, Walter

A mi amigo y Asesor de tesis Dr. Arturo Díaz.  
A mi revisor de tesis Lic. Rubén Corado

A mis padrinos por su apoyo y enseñanza:  
Dr. Carlos Rolando Donis de la Roca, Lic. Gabriel Solares  
Karina Fuentes de Bran.

A las Personas Entrevistadas  
Por proporcionarme sus conocimientos y tiempo  
para el enriquecimiento y realización de mi Tesis.

## Presentación

La lucha contra la pobreza ha tomado relevancia en los últimos años, en el plano nacional y mundial, a raíz de una serie de compromisos adoptados en reuniones de alto nivel (como el Club de París, reuniones de Davos, la Cumbre del Milenio), realizadas entre Organismos Internacionales, Gobiernos, Grupos de interés y otros.

Esta “preocupación” por los países en vías de desarrollo nace en organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Aunque, es contradictorio pensar que estos organismos cooperan para el desarrollo de los países, cuando por ejemplo, los préstamos del Fondo Monetario ha dejado endeudados a muchos países a lo largo de su existencia.

Desde los años noventa, en América Latina vienen generándose una serie de cambios económicos “sugeridos” por estos Organismos Internacionales (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), los cuales han sido denominadas *medidas de ajuste estructural*. En los mismos años se impulsaron los Programas de Ajuste Estructural para promover los sectores económicos (estabilización monetaria y ajustes fiscales), después de haber superado la crisis del enfrentamiento armado interno.

Estas organizaciones de financiamiento, como si fuesen un ente privado de préstamos, cuida sus intereses desde el momento en que los conceden, es decir tienen que garantizar el reembolso y ¿Cómo lo logran? Por medio de la imposición de lineamientos de política económica. De esta serie de lineamientos surgen las condiciones para obtener los desembolsos.

Existe a nivel mundial un fuerte rechazo hacia las actuaciones de estas dos instituciones. Esto se hizo evidente en la Asamblea Anual del 2001 del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en donde se discutieron temas de globalización y libre comercio para la erradicación de la pobreza. Durante la misma se llevaron a cabo protestas en contra de las políticas de estas instituciones, principalmente en Brasil en donde se reunieron países en vías de desarrollo. Esta oposición representa el descontento que viven los países en vías de desarrollo y Guatemala no es la excepción.

En Guatemala estos dos organismos: El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional junto con el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Centroamericano de Integración Económica, son las principales fuentes multilaterales de financiamiento en materia de pobreza. Las otras fuentes son de carácter bilateral, todo esto bajo el contexto del Grupo Consultivo.

Al observar la realidad que vive Guatemala, encontramos un alto índice de población pobre y más grave aún de población en extrema pobreza, según estadísticas existen cerca de seis millones de guatemaltecos con ingresos insuficientes, de los cuales 2.8 millones viven en extrema pobreza. La mayor proporción de pobreza la encontramos en el área rural. En el campo la incidencia de la pobreza es cuatro veces mayor que la urbana. (con 82%, mientras que en el área urbana un 18%).

A pesar que Guatemala es la mayor de las economías de Centro América y representa cerca de la tercera parte del Producto Interno Bruto – PIB- regional, existe en ella una marcada desigualdad en la distribución de ingresos, cerca de dos terceras partes de la población es indígena y la mayoría vive en pobreza.

La evidente relación que existe entre lo rural y la pobreza, en donde los pueblos indígenas, se encuentran mayor entre los sectores más vulnerables de la sociedad ha hecho que se preste más atención al tema de los pueblos indígenas, la reducción de la pobreza y el desarrollo.

En el ámbito internacional existe un resurgimiento por el interés de los pueblos indígenas. Se puede atribuir este fenómeno a la evolución y reconocimiento que estos han en base a una serie de instrumentos internacionales que los respaldan, tal es el caso del Convenio 169 de la OIT, en el cual los pueblos indígenas deciden sobre su desarrollo económico, social y cultural.

En ámbito nacional se acrecenta su importancia después de la firma del Acuerdo de Paz, Firme y Duradera en 1996, en el cual se suscriben acuerdos que reconocen los derechos de la población indígena. Entre estos acuerdos encontramos al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómico y Situación Agraria, como los principales en donde se abordan temas para la superación de la pobreza. Estos Acuerdos deben ser la base en la formulación de políticas en contra de la pobreza, instrumentos que en la actualidad no se han asumido como compromisos de Estado para su operacionalización.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, introducen al país un modelo de desarrollo neoliberal por medio de sugerencias y recomendaciones en pos de la reducción de la pobreza. Sin embargo a lo largo de la presencia de estos Organismo en Guatemala no se ha observado que este modelo represente un desarrollo económico sostenible, han habido periodos de crecimiento pero esto no supone la superación de la pobreza.

En este sentido se consideró importante realizar esta investigación ya que a la fecha, el costo más alto de las reformas estructurales implementadas por estos organismos –la reforma fiscal, reformas monetarias y financieras- ha recaído en los pobres que en su mayoría son indígenas y los más vulnerables con menos poder de decisión, mientras que los privilegiados han podido proteger sus posiciones por el mismo sistema injusto de exclusión social.

Formalmente pueden estar reconocidos los derechos de los pueblos indígenas, pero ¿se está haciendo algo para su incorporación al desarrollo y al crecimiento económico del país?. Esta es una de las principales cuestiones que se agotan en esta investigación a través del análisis del efecto que las principales políticas públicas han tenido para la reducción de la pobreza de la población en general, y específicamente de la población indígena, ya que los ajustes estructurales que se impulsan por condiciones externas necesitan compensadores sociales. A la par de los efectos del condicionamiento interno, encontramos las causas de carácter interno de tipo coyuntural: la corrupción, la falta de voluntad política y la falta de controles sobre los recursos del Estado.

A razón de lo anterior este trabajo se divide en dos segmentos, cada uno constan de dos capítulos. El primero es de tipo descriptivo y la segundo de tipo descriptivo y explicativo.

En el primer capítulo se encuentra una breve descripción sobre los Organismos Internacionales de Financiamiento para el Desarrollo sujetos de esta investigación: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Se describe su origen, sus funciones, su organización, formas de crédito, los programas de condicionamiento, así como, la relación de ambas y sus diferencias.

El segundo capítulo se refiere a las estrategias de reducción de pobreza del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Estrategia Nacional dirigida por la Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN-, desde el período de 1996 al 2001. Cada una de las Estrategias poseen antecedentes, principios, objetivos y ámbitos de acción. En la última parte de esta sección se hace una referencia a los Fondos Sociales como complementos de las estrategias.

El tercer capítulo describe y explica la situación de pobreza en Guatemala, a partir del análisis de una serie de entrevistas realizadas con especialistas en el tema. Se realiza una exploración de elementos teóricos y conceptuales de la pobreza para obtener una definición que guíe la investigación. Con la misma técnica se elaboró, el concepto de la exclusión social como un término más amplio y completo para explicar las causas de la pobreza en Guatemala. Las otras dos secciones de este capítulo describen los principales métodos para medir la pobreza, la pobreza en general y la pobreza indígena.

En el capítulo cuarto, se hace una crítica del: Rol del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la reducción de pobreza en Guatemala, por medio del análisis de las principales políticas implementadas por estas organizaciones en materia de ajustes estructurales para la consecución de crecimiento económico, lo cual, no supone el desarrollo económico. También se examina el rol del Estado y las políticas públicas. Se dividen las causas de la pobreza en dos: las causas internas y las externas. Las primeras representadas en modelos de desarrollo externos; y las segundas a causa de factores estructurales como la exclusión social abordado en el primer capítulo y factores coyunturales como la corrupción y la falta de voluntad política. Por último se razona cómo afectan estas políticas al desarrollo de las poblaciones indígenas.

## Índice

### PRESENTACIÓN

	Página
<b>I. Instituciones Multilaterales de Financiamiento al Desarrollo.</b>	<b>1</b>
<b>1 El Fondo Monetario Internacional</b>	<b>1</b>
1.1. Orígenes	3
1.2. Fines	3
1.3. Las Cuotas y Votación	4
1.4. Organización	4
1.5. Operaciones	5
1.6. Actividades del FMI	6
1.6.1. Supervisión	6
1.6.2. Consultas	6
1.6.3. Función Financiera	7
1.6.4. Fuentes De Financiamiento	7
1.7. Programa de Crédito	7
1.7.1. Asistencia Financiera	9
1.7.2. Asistencia Técnica	10
1.8. Servicios	10
1.8.1. Asistencia en condiciones concesionarias	11
<b>2. El Banco Mundial</b>	<b>12</b>
2.1. Los Programas del Banco Mundial	13
2.2. El financiamiento del Banco Mundial	14
2.3. Grupo del Banco Mundial	14
2.4. Estructura del Banco Mundial	16
2.5. Forma de Préstamos del Banco Mundial	17
2.5.1. Los Programas de Ajuste Estructural -PAE-	18
2.6. Relación entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.	20
<b>II. Estrategias de Reducción de la Pobreza</b>	<b>23</b>
<b>1. Las Políticas de Reducción de la pobreza en el Período del Presidente Álvaro Arzú (1997-2000)</b>	<b>25</b>
<b>2. Políticas Públicas para la Reducción de la Pobreza (1996-2000)</b>	<b>25</b>
<b>3. Las Políticas de Reducción de la pobreza en el Período del Presidente Alfonso Portillo (2000-2004)</b>	<b>26</b>
3.1. Política Social (2000-2004)	26

<b>4.</b>	<b>Estrategia de Reducción de la Pobreza –ERP- (2000-2002)</b>	<b>28</b>
4.1.	Principios Generales	29
4.2.	La ERP se sustenta en tres ejes fundamentales:	30
4.3.	Temas Transversales	32
4.4.	Financiamiento de la Estrategia	33
4.5.	Costo de la Estrategia	34
4.6.	El Rol de la Comunidad Internacional	34
4.7.	Monitoreo y Evaluación	35
<b>5</b>	<b>Marco general de la Estrategia de Reducción de la Pobreza Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial</b>	<b>35</b>
<b>6.</b>	<b>El Fondo Monetario Internacional</b>	<b>40</b>
6.1.1	Antecedentes	40
6.1.2.	Incorporación de la reducción de la pobreza a los programas macroeconómicos	42
6.2.1.	La Función del Fondo y el Banco	42
6.2.2.	Marco de Condicionalidad	43
<b>7</b>	<b>Estrategia de Pobreza de Banco Mundial</b>	<b>44</b>
7.1.	Colaboración en la lucha contra la pobreza	44
7.2.	Antecedentes de la estrategia para alivio de la Pobreza	44
7.3.	Estrategia de alivio a la pobreza actual	45
7.3.1.	Oportunidad	47
7.3.2.	Empoderamiento	47
7.3.3.	Seguridad	48
7.4.	Intervenciones Internacionales	48
<b>8.</b>	<b>Fondos Sociales</b>	<b>49</b>
<b>III.</b>	<b>Situación de Pobreza en Guatemala</b>	<b>52</b>
<b>1.</b>	<b>Elementos Conceptuales y Teóricos</b>	<b>52</b>
1.1.	Pobreza	52
1.2.	Exclusión social	60
<b>2.</b>	<b>Los métodos de medición de la pobreza</b>	<b>63</b>
2.1.	Método de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-	64
2.2.	El enfoque ó método de Ingreso o Línea de Pobreza:	65
2.3	Enfoque de Niveles de Consumo:	67
<b>3.</b>	<b>La pobreza en Guatemala</b>	<b>67</b>
3.1	Situación de pobreza de la población Indígena	71
<b>IV.</b>	<b>El rol del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la Reducción de Pobreza de los países en desarrollo</b>	<b>81</b>
<b>1.</b>	<b>Las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.</b>	<b>81</b>
<b>2.</b>	<b>Consecuencias de la firma del Acuerdo con el FMI y el Banco Mundial</b>	<b>83</b>
<b>3.</b>	<b>La relación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con Guatemala y la Estrategia de Reducción de la Pobreza.</b>	<b>85</b>

3.1	El Grupo Consultivo	85
<b>4.</b>	<b>El Acuerdo firmado entre el FMI y Guatemala en el 2001</b>	<b>88</b>
<b>5.</b>	<b>El condicionamiento internacional</b>	<b>89</b>
<b>6.</b>	<b>Consecuencias del Condicionamiento Internacional del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional:</b>	<b>92</b>
<b>7.</b>	<b>Las consecuencias de la Globalización, el Neoliberalismo y el Ajuste Estructural</b>	<b>94</b>
<b>8.</b>	<b>Causas Internas que aumentan la Pobreza</b>	<b>95</b>
8.1.	Corrupción y la Voluntad Política	95
8.2.	La Falta de Control	97
<b>9.</b>	<b>El Papel del Estado y las Políticas Públicas</b>	<b>97</b>
<b>10.</b>	<b>La economía y los Pueblos Indígenas.</b>	<b>100</b>
<b>11.</b>	<b>Análisis de las Entrevistas</b>	<b>102</b>
11.1.	Resumen de las Principales Opiniones de los Entrevistados	105

## **CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES FINALES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **ANEXOS**

# I. Instituciones Multilaterales de Financiamiento al Desarrollo

*En este Capítulo se realizará una breve descripción de las principales instituciones responsables de financiar el desarrollo de los países pobres, en el caso de Guatemala, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial así como consideraciones críticas de los mismos en el capítulo último.*

*La Segunda Guerra Mundial puso de manifiesto la deformación que estaba sucediendo en las relaciones de intercambio entre los países desarrollados y los países no desarrollados, así como el aumento entre la brecha de países ricos y pobres, la permanente situación de subdesarrollo en áreas del sur.*

*Las desigualdades en crecimiento y la constante del subdesarrollo en países pobres a finales de los cincuenta, hace reflexionar y reconocer el círculo de la pobreza que se está viviendo y que este mal solo podía combatirse con ayuda exterior de carácter técnico y financiero. Esta ayuda para con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, se canaliza a través de:*

- **Cooperación Bilateral;** con asistencia financiera proporcionada específicamente por los Estados.
- **Cooperación Multilateral;** por medio de transferencias de recursos de instituciones internacionales.
- **Inversiones Privadas;** por medio de aportes del sector privado.
- **Sistemas que favorecen al desarrollo;** es decir sistemas comerciales, como el Sistema Generalizado de Preferencias –SGP–.

**La cooperación multilateral se articula mediante:**

**a) Instituciones de tipo universal:** el Fondo Monetario Internacional, el Grupo del Banco Mundial, los diferentes fondos especializados de las Naciones Unidas y otros.

**b) Instituciones de tipo regional:** por ejemplo los bancos regionales y subregionales de desarrollo.

## 1. El Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional es una institución que se creó con el propósito de “contribuir a la promoción y mantenimiento de altos niveles de empleo e ingresos reales y al desarrollo de recursos productivos para todos los miembros”. Al fondo se le atribuyó la función de regular y supervisar el sistema monetario internacional y asistir a los países que padecieran dificultades temporales en su balanza de pagos.

El Fondo Monetario Internacional es una institución de cooperación a la cual han ingresado 182 países porque reconocen las ventajas de llevar a cabo consultas con los demás países en este foro a fin de mantener un sistema estable de compra y venta de sus respectivas monedas y esta manera poder efectuar los pagos en moneda extranjera a otros países sin dificultades y demoras.<sup>1</sup>

Los miembros del FMI consideran que es de beneficio para todos mantener informados a los demás países de sus intenciones en materia de políticas que afecten los pagos del Estado y de los particulares entre un país y otro, en lugar de mantener esas políticas en secreto. Considera que la coincidencia de las políticas beneficia a todos para fomentar el crecimiento del comercio internacional y generar más empleos, mejor remunerados y una economía mundial en expansión.

El FMI concede préstamos a los países miembros que tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras externas, pero solo a condición de que emprendan reformas económicas que permitan eliminar dichas dificultades, por su propio bien y el de todos los países miembros.<sup>2</sup>

Contrariamente a lo que se cree, el FMI no tiene control alguno sobre la política económica interna de sus países miembros. Sin embargo y a menudo lo hace que es instar a los miembros a dar el mejor uso posible a los escasos recursos, evitando gastos militares improductivos y destinando más fondos a la salud y la educación. En el caso que el país haga caso omiso, el FMI solo puede tratar de persuadirlo de los beneficios internos y externos que reportaría la adopción de las políticas que cuentan con el apoyo de los países miembros.

No se trata de forzar a un país a adoptar una política determinada. La autoridad que el FMI ejerce se limita a exigir que proporcione información sobre su política monetaria y fiscal y evite, en la medida de lo posible, la imposición de restricciones a las transacciones cambiarias y los pagos externos. Los países han otorgado al FMI cierta autoridad sobre sus políticas de pago (por la relevancia con los flujos monetarios entre los países).

Fueron los problemas de índole cambiario y la falta de convertibilidad que la Comunidad Internacional decidió hace más de 50 años solucionar estos problemas en un foro común que más tarde sería el Fondo Monetario Internacional.

---

<sup>1</sup> Driscoll, David D. *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*. Departamento de Relaciones Externas. Fondo Monetario Internacional. Washington. 1998.

<sup>2</sup> idem

## **1.1. Orígenes**

El origen del FMI se ubica en el momento de la gran depresión que afectó a la economía mundial en la década de los treinta. Estos efectos no solo se sintieron en la economía visible sino se extendió a las finanzas internacionales y los mercados cambiarios, creando un caos con el patrón oro. Entre 1929 y 1932 los precios de las mercancías de todo el mundo bajaron en 48% y el valor del comercio internacional en un 63%.

En esta época de la crisis se trató de convocar a varias conferencias internacionales para resolver la situación, pero todo fracasó. Lo evidente era la necesidad de crear mayor cooperación de todas las naciones para poder establecer un sistema monetario internacional al mismo tiempo que una institución que lo regulara.

Coincidieron con esta necesidad dos pensadores, Harry Dexter White en Estados Unidos y John Maynard Keynes en el Reino Unido proponiendo casi a principios de los cuarenta, precisamente un sistema de esas características para que fuera controlado por una institución permanente y no en reuniones internacionales como se había dado.

El Fondo Monetario Internacional inició oficialmente su existencia el 27 de diciembre de 1945 al firmar 29 países el Convenio Constitutivo del FMI; el FMI se creó en una conferencia celebrada del 1 al 22 de julio de 1944 en Bretton Woods, New Hampshire Estados Unidos con 39 países miembros. En la actualidad suman 183 países miembros, a pesar de ellos debe aclararse que no es una institución propiamente destinada a financiar el desarrollo de los países más pobres<sup>3</sup>.

Todo país que posea control sobre su política exterior y este dispuesto a respetar la carta de derechos y obligaciones del fondo puede ser admitido. Cualquier país puede retirarse en cualquier momento.

## **1.2. Fines**

Entre sus principales fines tenemos:

- a) El Fondo se creó para fomentar la cooperación monetario internacional
- b) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional.
- c) Fomentar la estabilidad cambiaria

---

<sup>3</sup> El FMI: datos básicos. Ficha técnica. International Monetary Fund. Estados Unidos, Washington. Enero de 2001.

- d) Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de dificultades en la balanza de pagos
- e) Poner a disposición de los países miembros con dificultades de balanza de pagos, temporalmente y con las garantías adecuadas, los recursos generales de la institución y acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros<sup>4</sup>.

### 1.3. Las Cuotas y Votación

Cada país al ingresar al fondo aporta una suma de dinero (una cuota) que es una clase de depósito en cooperativa de crédito<sup>5</sup>.

Estas cuotas cumplen diversos fines:

- a) Forma un fondo que se utiliza para conceder préstamos a los países miembros que tengan dificultades financieras.
- b) Constituye la base para determinar la cantidad de préstamos que el país miembro puede obtener (y el monto de las asignaciones periódicas de activos espaciales denominados –DEG- derechos espaciales de giro). Por consiguiente cuando mayor es la cuota, mayor es el préstamo y viceversa.
- c) Las cuotas determinan el número de votos de cada país.

Es el FMI el que fija las cuotas mediante un análisis de riqueza y los resultados económicos de cada país miembro. Estas cuotas se revisan cada cinco años según las necesidades del fondo. Así es como cuando mayor sea la suscripción del país mayor será la influencia en la formulación de políticas del FMI (Ejemplo: Estados Unidos es el mayor aportador, con un 18 % del total de los votos).

### 1.4. Organización

La Organización General del Fondo Monetario Internacional consta de tres órganos directivos: La Junta de Gobernadores, el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Directorio Ejecutivo.

Dentro del FMI las políticas que se aplican son los países miembros los que las proponen. Las órdenes provienen de los gobiernos miembros y no al contrario. Al establecer las obligaciones con el FMI o los detalles de un acuerdo de préstamo con un país,

---

<sup>4</sup> *El FMI: datos básicos. Ficha técnica.* International Monetary Fund. Estados Unidos, Washington. Enero de 2001; <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glaces.htm>

<sup>5</sup> idem

el FMI no actúa por sí mismo, sino como intermediario entre la voluntad de la mayoría de los países miembros y el país en cuestión.

El más alto mando lo constituye la Junta de Gobernadores que consta de un gobernador y un suplente por cada país. Existe un Comité Provisional que asesora en lo referente al funcionamiento del sistema monetario internacional y el Comité para el Desarrollo (Comité conjunto con el FMI y el Banco Mundial) los asesora en lo referente a las necesidades especiales de los países más pobres.

Los gobernadores y suplentes trabajan en su país y solo se reúnen con el FMI en las Reuniones Anuales para tratar oficialmente, y como grupo, cuestiones relacionadas con el mismo. El resto del año los gobernadores dan a conocer la posición de su gobierno a sus representantes, que constituyen el Directorio Ejecutivo del Organismo. Los 24 directores ejecutivos se reúnen por lo menos tres veces a la semana para supervisar la puesta en práctica de las políticas establecidas por los países miembros por intermedio de la junta de Gobernadores.

Para el 2001, había ocho directores ejecutivos que representan cada uno a un país (Alemania, Arabia Saudita, China, Estados Unidos, Francia, Japón, el Reino Unido y Rusia). Cada uno de los otros 16 directores ejecutivos representa a uno de los grupos formados por los países restantes. El Directorio Ejecutivo no suele tomar decisiones por votación sino que más bien se basa en el consenso de sus miembros.

El personal del FMI está compuesto por un Director Gerente, que también preside las reuniones del Directorio Ejecutivo y es nombrado por éste, es tradicionalmente europeo o al menos no estadounidense. El personal internacional proviene de 122 países y está integrado principalmente por economistas, estadísticos, investigadores, expertos en finanzas públicas, impuestos, en sistemas financieros y operaciones de bancos centrales, etc. A diferencia de los Directores Ejecutivos que representan a países específicos, el personal del FMI está constituido por funcionarios internacionales que son responsables ante el conjunto de los países miembros de la ejecución de las políticas del FMI no reflejan intereses nacionales.

## **1.5. Operaciones**

Desde el momento del ingreso de algún país al FMI tiene la obligación de dar a conocer el patrón con el que se rige para determinar el valor de su moneda con relación a las demás.

El FMI “*no tiene medios de coerción*” para que los países respeten estas obligaciones aunque puede ejercer y lo hace, presión moral para que los países se atengan a las normas y reglamentos que libremente han consentido obedecer.

Se le ha asignado al FMI la responsabilidad de supervisar un sistema cooperativo de cambio ordenado de las monedas nacionales, conceder préstamos a los países miembros para que reorganicen su economía a fin de que puedan cooperar mejor dentro del sistema y prestar otros servicios para ayudar a los países miembros a implementar medidas que aporten beneficios a todos los miembros.

## **1.6. Actividades del FMI**

### **1.6.1. Supervisión**

El sistema actual exige una mayor transparencia de la política económica de los países miembros y amplía los márgenes para la supervisión de dicha política por parte del FMI. Esta supervisión se amplió por las crisis financieras ocurridas en México (1995) y en Asia. El FMI ya no solo se dedica al tipo de cambio y relación de la moneda, sino ahora se ocupa de todo el sistema económico que tenga relación con el mismo.

Mediante el proceso de la supervisión el FMI evalúa la política cambiaria de los países miembros en el marco de un análisis global de la situación económica general y la estrategia de política económica adoptada por cada país miembro. Esta supervisión se realiza en base a consultas anuales bilaterales del Artículo IV<sup>6</sup> con cada país, como lo veremos más adelante.

### **1.6.2. Consultas**

Todos los años el FMI envía una misión de cuatro a cinco funcionarios a la capital del país con el que se celebra la consulta, quienes permanecen unas dos semanas recopilando información y examinando con funcionarios del gobierno la política económica del país. Llevándose en dos fases, a saber:

- a) *Primera fase:* se obtiene información estadística sobre exportaciones e importaciones, sueldos, salarios, precios, nivel de empleo, tasa de interés, dinero en circulación, inversiones, recaudación tributaria, gasto presupuestario y otros aspectos de la vida económica relacionada con el valor de cambio de la moneda.

---

<sup>6</sup> De acuerdo a lo estipulado en el artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, este organismo financiero puede mantener, usualmente cada año, discusiones bilaterales con los países miembros. Estas discusiones se concentran cuando una misión del FMI visita el país en cuestión para recolectar información económica y financiera, así como para discutir con técnicos nacionales tanto la evolución económica como la política económica. A su regreso a la sede del FMI los miembros de la misión deben preparar un reporte para discutir y analizar con el Comité Ejecutivo la situación económica del país al que fueron. El Director del Comité Ejecutivo y el jefe de la misión, al final de las discusiones mencionadas, debe elaborar un resumen que luego es entregado a las autoridades del país.

- b) *Segunda fase:* se hacen entrevistas con autoridades del sector público para determinar la eficacia de las medidas económicas durante el año anterior y los cambios que pueden preverse en el curso del siguiente año, así como para evaluar el avance que ha hecho el país en la eliminación de las restricciones cambiarias.

Terminadas estas dos fases se regresa a la sede en Washington y se prepara un informe detallado que se somete a la consideración del Directorio Ejecutivo. En estas deliberaciones participa el gobernante en consulta para hacer aclaraciones o defender posiciones, luego se envía un informe detallado de la reunión con sugerencias para mejorar la economía del país. Además de estas consultas o deliberaciones dentro del FMI se llevan a cabo consultas especiales con un número reducido de países cuya política económica tiene gran influencia sobre la economía mundial para evaluar la economía mundial y determinar cual es su rumbo.

### **1.6.3. Función Financiera**

A causa de las diferentes crisis ocurridas en los años ochenta y noventa el FMI ha sido la institución encargada de ayudar a las economías de estos países, inyectándoles capital por medio de préstamos, pero no es esta la función financiera principal del fondo. La función principal de la institución es supervisar y coordinar los esfuerzos con mayor cooperación para la formulación de políticas económicas nacionales.

La asistencia financiera que otorga el FMI es en forma de préstamos, cuando el país tiene problemas con la balanza de pagos, con respaldo de políticas de ajuste y reforma.

### **1.6.4. Fuentes De Financiamiento**

Las cuotas de los países miembros son la principal fuente. Desde 1962 el FMI ha establecido una línea de crédito que se conoce con el nombre de Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos, se renueva cada cinco años. El FMI paga los intereses correspondientes por la cantidad que recibe en virtud de estos acuerdos y se compromete a reembolsar el préstamo en cinco años.

## **1.7. Programa de Crédito**

Los recursos con que cuenta el Fondo están a disposición de todos los países miembros con acuerdo de una serie de políticas y servicios. Estos recursos dependen de la relación de la cantidad de su cuota de suscripción.

- a) Tramo de Reserva; esta no es parte de las políticas para uso del crédito ya que son parte de las reservas internacionales de cada miembro. Por consiguiente esta limitado a la cantidad de reservas que posea. Este crédito no está sujeto a

ninguna condicionalidad formal para su otorgamiento, solo depende de la reserva.

- b) Tramos de crédito: bajo los términos y condiciones establecidos, un país miembro puede realizar compras de DEG (u otra moneda) en cuatro tramos de crédito equivalentes cada uno al 25% de la cuota del país. Los tres tramos de crédito que siguen al primero se denominan “tramos superiores de crédito”. La distinción entre ambas categorías responde a la graduación de la condicionalidad. La utilización de los tramos superiores de créditos está condicionada a la adopción de medidas específicas que conduzcan a la reducción de los problemas de balanzas de pago en un periodo razonable<sup>7</sup>.
  
- c) Acuerdos de Derecho de giro (stand by): Un acuerdo de este tipo permite a un país miembro tener acceso a los recursos generales del fondo, como resultado de la decisión que este en sentido adopte, en los términos y condiciones contemplados en la decisión y por un periodo determinado. Los criterios de desempeño incluyen:
  - a. Limitación al déficit fiscal y al endeudamiento público neto, particularmente en el caso del endeudamiento externo.
  
  - b. Medidas adecuadas en materia cambiaria y monetaria.
  
  - c. Obtención de imponer restricciones en pagos y transferencias corrientes.
  
  - d. Programa de reacción de atrasos en el servicio de la deuda externa hasta acumular nuevos atrasos.
  
  - e. Mantenimiento de un nivel adecuado de reservas internacionales.
  
  - f. Medidas de carácter estructural; aun cuando no necesariamente, estos acuerdos, pueden incluir, en la práctica, medidas de este tipo. En los programas de facilidad ampliada, sin embargo es necesario incorporar políticas de corte estructural.

Los acuerdos Stand by<sup>8</sup> proporcionan asistencia a corto plazo con el propósito de enfrentar desequilibrios temporales o cíclicos de balanza de pagos.

---

<sup>7</sup> David D. Driscoll *El Fondo Monetario Internacional*. Revisado el 1998 de septiembre Sección de las Relaciones externa, Servicios de la Publicación, Fondo Monetario internacional, Washington, D.C. 20431 E.E.U.U.

<sup>8</sup> El acuerdo Stand By es conocido como acuerdo de contingencia por medio del cual la comunidad internacional coopera con Guatemala. También se recibe una cantidad de parte del FMI para poder realizar las reformas “sugeridas”.

- d) Acuerdo Ampliado (Servicio de facilidad ampliada): estos acuerdos se establecieron en donde el país se ve afectado por razones de desequilibrios internacionales, en el cual el país necesita más tiempo para conseguir equilibrio y un financiamiento más ampliado<sup>9</sup>. El programa debe contemplar una serie de políticas aplicadas a lo largo del período del acuerdo (este período varía de tres a cuatro años y se debe aplicar en tiempo de doce meses). El Desembolso se realiza y funciones en períodos semestrales, con metas trimestrales<sup>10</sup>.

### **1.7.1. Asistencia Financiera**

El FMI solo otorga préstamos a los países miembros con problemas de pagos, es decir, a países que no captan la cantidad suficiente de divisas para pagar lo que compran a otros países.

El país que se encuentra en crisis puede recurrir al FMI para que le preste, durante un tiempo, una cantidad para que pueda corregir los errores económicos que haya cometido, para la estabilización de la moneda y el fortalecimiento del comercio exterior.

El país con dificultad puede retirar de inmediato el 25% de la cuota que abonó al FMI. Si no es suficiente este recurso puede solicitar un préstamo al fondo (igual al triple de la cuota). Cuando un país sobrepasa el 25% de la cuota el FMI se guía por dos principios: a) los recursos del FMI están a disposición de todos los miembros y en espera que sea reembolsable para que sirva para otros miembros; b) antes de entregar el préstamo tiene que demostrar como va a solucionar el problema y como va a reembolsar el préstamo (en un tiempo de 3 a 5 años, extendido hasta un plazo de 10 años).

El país prestatario tiene que realizar una serie de reformas y promover el crecimiento. Con la solicitud de préstamo, se debe entregar un plan de reforma, que normalmente contempla la reducción del gasto público, la aplicación de una política monetaria más restrictiva y la corrección de ciertas debilidades “estructurales” (tales como la necesidad de privatizar empresas públicas ineficientes). El FMI debe cerciorarse de que en los países miembros existan redes adecuadas de protección social que amortigüen los efectos del ajuste en los sectores más pobres de la población, equidad en el gasto público (asignando más recursos a la salud pública y a la educación) y “buen gobierno” (con posibilidades mínimas de corrupción y apertura en la política fiscal y en la formulación de la política económica en general).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> El país afectado necesita de un período más largo (tres años) para lograr el ajuste y de un nivel de financiamiento superior, a aquellos contemplados en las políticas de crédito (stand by) por tramos.

<sup>10</sup> David D. Driscoll Op. Cit.

<sup>11</sup> David D. Driscoll Op.Cit.

El programa de ajuste lo realiza el país prestatario y no el FMI. Este programa es presentado a los directores ejecutivos y son ellos los que deciden si las reformas son suficientes para que pueda el país salir de la crisis y que pueda pagar el préstamo al FMI. El préstamo se entrega en varias etapas dependiendo del avance en el país.

Por medio de diversos mecanismos financieros el FMI entrega préstamos a los países miembros. Los dos mecanismos más empleados son: el acuerdo del derecho de giro y el acuerdo ampliado. También existe el Financiamiento Compensatorio, cuando la crisis no había estado bajo su control, como por ejemplo: los desastres naturales<sup>12</sup>.

Otro mecanismo de préstamos a tasas de interés muy bajas a los países pobres, mientras éstos efectúan una reestructuración radical de su economía y eliminan ineficiencias para financiar el ajuste estructural exige una estrecha coordinación con el Banco Mundial, para poner en marcha reformas que hagan desaparecer las caudas de las dificultades de pagos y preparen el terreno para crecimiento económico. Este mecanismo se financia mediante contribuciones voluntarias de países miembros que con espíritu de cooperación, renuncian a la tasa de interés de mercado que podrían haber obtenido de esos recursos<sup>13</sup>.

### **1.7.2. Asistencia Técnica**

Está asistencia técnica comprende los servicios de expertos y la ayuda que brinda el Fondo a los países miembros en campos distintos. Estos campos son en la elaboración y puesta en práctica de políticas fiscales y monetarias; el desarrollo institucional; la recopilación y el afinamiento de los datos estadísticos; capacitaciones en el Instituto del fondo.

## **1.8. Servicios**

A parte de la supervisión en el Sistema Monetario Internacional y del respaldo financiero a sus países miembros, el fondo da asistencia técnica en temas relacionados a su competencia.

Como parte de los continuos esfuerzos en pro del crecimiento económico y la adopción de medidas acertadas de política económica en los países en desarrollo, el FMI esta cooperando con el Banco Mundial en una iniciativa que tiene por objeto ayudar a los países pobres muy endeudados que tengan un historial satisfactorio de medidas de ajuste económica para reducir la carga del endeudamiento a niveles sostenibles de servicio de la deuda.

---

<sup>12</sup> Desde 1988 el FMI da financiamiento para Contingencias para ayudar a miembros que cumplan con los programas de ajuste a razón de circunstancias imprevistas conmociones internas.

<sup>13</sup> Ibidem.

### **1.8.1. Asistencia en condiciones concesionarias**

El Servicio para el crecimiento y lucha contra la pobreza (SCLP), se creó en 1987, pero con el nombre de Servicio Reforzado de Ajuste Estructural –SRAE-, ampliado y reforzado en 1994 con el objetivo de incluir la lucha contra la pobreza como un elemento básico y más detallado. Este servicio tiene como propósito apoyar programas que fortalezcan al balanza de pagos, promover un crecimiento duradero para mejorar los niveles de vida y reducir la pobreza. Este tema será ampliado en el capítulo cuatro.

Para el período del presidente Alfonso Portillo el Comité Ejecutivo del FMI realizó una consulta del Artículo IV el 14 de mayo del 2000, las conclusiones de esta visita fue que a pesar de las mejoras en el campo económico, como resultado de las reformas estructurales que se han implementado desde principio de los noventa, sigue enfrentando los mismo problemas de la pobreza y de distribución del ingreso. Los Acuerdos de Paz establecieron una agenda social de reducción de las desigualdades sociales y económicos, las fallas institucionales y las barreras sociales, todo a través de un sustancial incremento en la inversión pública orientada a los rubros de infraestructura física y social. Esta inversión debía ser financiada con los recursos provenientes de mayores impuestos y donaciones externas<sup>14</sup>.

El principal problema es que el esfuerzo tributario del gobierno es insuficiente ya que la carga tributaria de 9.75% del PIB todavía está lejos del 12% establecido en los Acuerdos de Paz para el 2002.

En esta misión conjunta del Programa de Evaluación del Sistema Financiero (PESF) del BM y el FMI, encontraron algunas instituciones bancarias que estaban insolventes. A principios del 2001, después de la misión del PESF, las autoridades intervinieron tres bancos pequeños y la Junta monetaria aprobó los nuevos proyectos de las leyes del Banco Central, del sector bancario y de la superintendencia financiera.

A pesar de esta serie de visitas y supuestos controles durante el 2001 y 2002 han existido una serie de bancos insolventes que están siendo recapitalizados por medio de corrupción.

---

<sup>14</sup> Noticia de información Pública (NIP) No. 01/56. Fondo Monetario Internacional. Washington. 25 de mayo 2001.

## 2. El Banco Mundial

Al momento de fundarse el Fondo Monetario Internacional en Bretton Woods en 1944, se pensó a la vez la creación de un Banco Internacional cuyo objetivo fuese el de financiar la reconstrucción de las economías Europeas, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo – BIRD-<sup>15</sup>. Por este motivo el Banco se fundó en 1945 con 38 países miembros, los que para el año 2001 llegaban a 181. El propósito de fundar este banco era en prioridad levantar las economías de los países europeos que habían sido devastados durante la Segunda Guerra Mundial, quedando en la destrucción y la pobreza. Entre estos países se encontraba Francia, Alemania, Japón y otros más. Paso a paso se formó el Grupo de Banco mundial por los diversos tipos de préstamos que otorgaban.

El Banco Mundial es una institución de desarrollo cuya meta es reducir la pobreza<sup>16</sup>, promoviendo el desarrollo económico sostenible en los países que recurren a sus servicios. Esta meta la realiza en coordinación con otras organizaciones -organizaciones privadas, gubernamentales, multilaterales y no gubernamentales- que apoyan para que los países pobres consigan políticas económicas y financieras acertadas.

El Banco Mundial es la principal fuente mundial de asistencia para el desarrollo: suministra casi US\$ 30.000 millones anuales en préstamos a sus países clientes.

La meta principal del Banco es ayudar a las personas y países más pobres, pero con todos sus clientes hace énfasis en la necesidad de:

- a) Invertir en las personas, sobre todo en actividades de salud y educación básicas.
- b) Proteger el medio ambiente
- c) Apoyar y alentar el desarrollo de la empresa privada
- d) Fortalecer la capacidad del estado de prestar servicio de calidad, en forma eficiente y transparente.
- e) Promover las reformas para crear un entorno macroeconómico estable que favorezca la inversión y la planificación a largo plazo.
- f) Prestar especial atención al desarrollo social, la integración, el buen gobierno y el desarrollo de las instituciones como elementos básicos de la reducción de la pobreza<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> El BIRD es comúnmente conocido como el Banco Mundial: Grupo Banco Mundial, incluye instituciones hermanas que fueron creadas después con funciones específicas: “La Corporación Financiera Internacional”(CFI) y “La Asociación para el Desarrollo Internacional”(IDA)

<sup>16</sup> **El Banco Mundial. Conocimientos y recursos al servicio del desarrollo.** Banco Mundial. Washington. Noviembre de 1999.

<sup>17</sup> Idem.

La ayuda que el Banco proporciona es en forma de créditos y de asesoramientos. Uno de sus principales objetivos es el de atraer la inversión privada por medio del respaldo de dos instituciones a fines; la OMGI ( Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones) y CIADI ( Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones).

Esta ayuda esta condicionada por la evolución económica mundial –Estados Unidos, Europa y el Japón- y por la capacidad que posean los países en desarrollo para la adopción de políticas y reformas estructurales que sienten las bases para una crecimiento fuerte.

El Banco en años anteriores se ha venido preocupando por la financiación de proyectos de desarrollo únicamente, pero desde finales de los noventa y principios del dos mil esta buscando una visión más amplia de ayuda al desarrollo por medio de un Marco Integral de desarrollo –MID-. Este programa compromete a los gobiernos, la sociedad civil, los donantes, al sector privado y otros actores interesados en el desarrollo. El MID más que un programa es un proceso que pone principal atención a elementos estructurales; físicos y Estrategias específicas. Su objetivo fundamental es la reducción de la pobreza.

## **2.1. Los Programas del Banco Mundial**

Ente los principales programas, se pueden mencionar los siguientes:

a) ***Invertir en las personas:***

Presta especial atención a programas de servicios sociales básicos, como: salud, nutrición, desarrollo del niño, la educación, zonas rurales y mujeres. Además de los préstamos el banco presta servicios de asistencia técnica y asesoramiento en cuestiones económicas, seguridad, estrategias, entre otros.

b) ***Protección del medio ambiente:***

Los programas del Banco procuran que no causen daños al medio ambiente, estos se someten a revisión para que no causen riesgos ambientales.

c) ***Fomento del crecimiento del sector privado:***

Este programa es un eje primordial dentro de la estrategia del Banco ya que lo considera promotor del crecimiento. Apoya las condiciones para crear un clima de inversión privada, entre las que se encuentran: a) las bases jurídicas; b) la implementación de una infraestructura física; c) el desarrollo de mercados de capitales y los sistemas bancarios locales.

A la par del fomento del crecimiento del sector privado, crea garantías para asegurar las inversiones.

d) ***Fomento de la reforma económica:***

Ofrece asesoría en materia de políticas económicas y sociales para lograr un mejor gobierno y obtener crecimiento económico.

e) ***Ayudar a los países castigados por conflictos:***

este programa va ligado al anterior porque en el se promueve el ajuste económico y la recuperación. Y por último los programas de ***Multiplicación de las inversiones y Lucha contra la corrupción.***

## **2.2. El financiamiento del Banco Mundial**

El financiamiento proviene de los mercados de capital mundial. Ahora en el caso de la Asociación Internacional del Fomento –AIF- por contribuciones de países ricos.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF- provee tres cuartas partes de los préstamos del Banco. El BIRF cobra a sus prestatarios intereses correspondientes a los gastos de financiamiento.

Lo que pagan realmente los países al hacerse miembros del BIRF suma menos del 5% de la cuota total. Los gobiernos miembros compran acciones, cuyo número depende la capacidad económica relativo, pero pagan sólo una pequeña porción del valor de esas acciones. El reglamento del BIRF estipula que la cuantía de los préstamos pendientes y desembolsados no pueden ser superior al total del capital y las reservas. Las dos instituciones que engloban el nombre de Banco Mundial son únicamente el BIRF y la AIF, ahora las instituciones OMGI, CFI Y CIADI son parte del Grupo del Banco mundial, ampliado a continuación.

### **2.3. Grupo del Banco Mundial**

Las Instituciones que forman el Grupo del Banco Mundial son cinco:

#### **1) *El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF):***

El BIRF fue creado en 1946 constituyéndose en la primera institución del grupo. Esta institución otorga préstamos a países de ingreso medio y a los países más pobres pero que pueden pagar su deuda y los bajos intereses que ofrece. Gran parte de sus fondos provienen de las transacciones los mercados de capital internacionales. La Organización y la toma de decisiones depende de su aportación económica así como el número de votos.

La sede se encuentra en el país que más aporta (Estados Unidos) y por consiguiente es el que más votos posee siendo el que dirige a la institución.

Los préstamos y el interés bajo, deben ser devueltos en un lapso de 15 a 20 años con un período de gracia de cinco años. Todos los países han sido obligados a pagar a tiempo. Si un país quiere ser miembro del BIRF tiene que ingresar al FMI que también controla la economía de los países. El BIRF cuenta para el 2001 con 181 países miembros.

#### **2) *La Asociación Internacional de Fomento (AIF):***

La AIF fue creada en 1960 y otorga préstamos a los países más pobres que no tienen recursos y que solo pagan una *comisión* por gastos administrativos menor al 1%. Este préstamo se debe devolver en un período de 35 a 40 años, con un período de gracia de 10 años. Hasta la fecha ningún país se ha atrasado en su deuda.

La Asociación Internacional de Fomento -AIF- proporciona asistencia en condiciones concesionarias a los países que son demasiado pobres para solicitar préstamos a las tasas comerciales. Al igual que el BIRF fomenta el crecimiento y la reducción de la pobreza, pero se vale de préstamos sin interés, conocidos como créditos de la AIF, asistencia técnica y asesoramiento en materia de política.

Su financiamiento proviene de países desarrollados y otros que han sido beneficiados por el Banco Mundial. Estos países son principalmente Estados Unidos, Francia, Japón, Reino Unido y Alemania, y otros países en desarrollo como son Argentina, Brasil, Hungría, Bostwana, Corea, Turquía y Rusia entre otros. Son casi 40 países que aportan a este fondo que lo recuperan cada tres años. Los fondos del AIF han representado en los últimos años el 25% de todos los recursos del BM. Si un país quiere ingresar al AIF tiene que ser miembro del BIRF y aportar su cuota.

Para el 2001 contaba con 160 países miembros. Solo unos cuantos países están catalogados como muy pobres como son el caso e Haití, Bolivia, Honduras y El Salvador.

### **3) La Corporación Financiera Internacional (CFI):**

Después de la Segunda Guerra Mundial se crea el CFI en 1956 para ofrecer préstamos a los empresarios y así poder promover la inversión extranjera. Para poder ingresar al CFI se tiene que haber ingresado al BIRF pero antes al FMI.

### **4) El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI):**

La OMGI es una aseguradora creada en 1988 para las inversiones de los empresarios por si surgieran guerras, disturbios civiles, terrorismo, o por si un gobierno no cumple con las reglas del mercado o toma acciones que afecten a las inversiones.

Muchos gobiernos no quieren aceptar que existe conflicto o problemas en el país, porque si es así, tienen que subsidiar a los empresarios por medio del seguro proporcionado por al OMGI.

La OMGI ofrece un seguro por país de no más de 225 millones de dólares a razón de 50 millones de dólares de seguro por proyecto de empresario. Hasta el momento, la OMGI ha dado seguros a no más de 300 empresas en 52 países, y ninguno ha tenido que cobrar su seguro. La CFI como la OMGI, por ser préstamos para los empresarios, no dan mucha información pública, ni la sociedad tiene poder de influencia sobre los proyectos que se apoyan o evaluar sus impactos. En el 2001, el OGMI tenía 151 países miembros.<sup>18</sup>

### **5) El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI):**

Se creó en 1966 para arreglar las diferencias y conflictos que puedan surgir entre los inversionistas extranjeros y el gobierno del país receptor de esa inversión. En 2001 tenía 131 países miembros.

Así, mientras las empresas pueden reclamar o asegurar sus inversiones, las comunidades indígenas, campesinas y población en general no tiene seguro para reclamar daños que causan los proyectos del BM, tema que se ampliará en el capítulo cuatro.

El principal objetivo de estas instituciones hermanas que forman el Grupo del Banco Mundial es el de promover el progreso económico y social en los países en desarrollo.

Para la consecución de este objetivo al igual que el BM otorgan créditos y préstamos tanto al sector público como al privado. También cumplen funciones de receptores económicos, atrayendo la inversión del capital privado.

---

<sup>18</sup> Boletín "*Chiapas Al Día*" No. 234 Ciepac; Chiapas, México (13 De Marzo De 2001)

Todos los países miembros son "dueños" del BM (existen cinco países accionistas mas importantes son los verdaderos dueños). Entre ellos esta los Estados Unidos (que aporta el 16.98% de los fondos del BM), además de Japón (6.24%), Alemania (4.82%), Francia (4.62%) y el Reino Unido (4,62%), quienes forman G-7 junto con Canadá e Italia. Como ya los hemos apuntado el que más aporta es el que manda en las decisiones.

## **2.4. Estructura del Banco Mundial**

La estructura directiva del Banco Mundial es en gran parte similar a la del FMI. El Consejo de Gobernadores es la autoridad suprema del Banco.

*La Asamblea de Gobernadores* conformada por todos los representantes de los 181 países miembros (para el 2001) se reúne una vez al año (septiembre u octubre), conjuntamente con la Junta de Gobernadores del FMI. Aquí no se decide nada, solo se informa.

El Consejo de Directores Ejecutivos lo dirigen conjuntamente con el BIRD, CFI e IDA. Los Directores Ejecutivos son 24 que están divididos o distribuidos dentro de los 181 países según su aportación económica al BM.

Los países que tiene un puesto por cada uno y por consiguiente mayor decisión son Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón y el Reino Unido. Los otros 19 Directores se dividen dentro de los 176 países restantes, se conforman sumando sus aportaciones para formar un voto. Estos grupos se rotan la representación.

Guatemala comparte un Director Ejecutivo con otros ocho países: El Salvador, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Honduras, Venezuela y España. Con algunos de estos países también compartirá el Proyecto Puebla Panamá.

Al presidente, lo nombra el Directorio Ejecutivo. El país que sume más aportaciones es el que asume y cambia cada cinco años. Por consiguiente el país que siempre asume es Estados Unidos. Para el presente año, 2002, James Wolfensohn es el Presidente del BM. Luego vienen seis Vicepresidentes Regionales: Asia; Asia del Este y Pacífico; Sur Asia; Europa y Asia Caribe; Medio Oriente y África del Norte; y América Latina y el Caribe. También hay cuatro Vicepresidentes por sector. El BM emplea alrededor de 6 mil personas de todo el mundo.

## **2.5. Forma de Préstamos del Banco Mundial**

Como la Institución Financiera más grande en el mundo, el Banco Mundial como ya lo hemos dicho presta alrededor de 30 millones de dólares a los gobiernos, empresas y a sus *clientes*. El Banco bajo su Principal objetivo de combatir a la pobreza presta millones de dólares a bajos intereses.

A pesar de sus esfuerzos existen 3 mil millones de personas que viven con menos de dos dólares al día, y esta cantidad va en aumento. Ahora ¿porque el Banco dice esta combatiendo al pobreza desde su creación, poco más de 50 años?. Para poder entender o interpretar esto tenemos que observar las condiciones que pide el BM para poder otorgar sus préstamos (al igual que el FMI) a los gobiernos. Estas condiciones vienen envueltas en un paquete llamado *Programa de Ajuste Estructural -PAE-*. La función del Banco como cualquier otro banco es el de hacer buenos negocios financieros que no ocasionen perdidas. Sí bien combate a la pobreza, la ayuda que ofrece no es humanitaria, ni de caridad y mucho menos para distribuir la riqueza del mundo.

### **2.5.1. Los Programas de Ajuste Estructural -PAE-**

Los Programas o Planes de Ajuste Estructural se crearon a inicios de los ochenta para poder otorgar nuevos préstamos o para desembolsos de los ya adquiridos. Esta clase de ajuste tiene por fin el asegurar que el país deudor pueda pagar posteriormente la deuda adquirida, tanto de los intereses como del préstamo en sí.

Los programas de Ajuste Estructural, como su nombre lo indica ajustan la estructura de los países en lo económico, político, social y otros, dependiendo del caso.

Estos ajustes son con “el fin de adaptar el país al libre mercado y a las políticas macroeconómicas liberales, para facilitar el acceso a la inversión del capital transnacional de las empresas mas poderosas del mundo. Si con una mano "prestan" recursos a los países mas pobres por medio de la AIF, con la otra mano exigen otras medidas mas severas que les beneficien a sus economías y a sus empresas, o se les aseguran sus inversiones con la OMGI”<sup>19</sup>.

Estos programas han sido duramente cuestionados y más en la década de los ochenta ya que estos no tomaban en cuenta los costos sociales que acarrea su implementación.

Es en los noventa que se inicia un período de transformación dentro del organismo multilateral, en el cual se incluía mayor asignación de fondos para proyectos ambientales y anti-pobreza. Estos fondos se aplicaron en la América Latina, denominándolos Fondos de Inversión Social, creados para amortiguar los costos de los programas de ajuste sobre la población más pobre.

Las medidas de los ajustes estructurales los realiza el BM con coordinación del FMI con el fin de reformar el Estado y lograr una liberación económica. Las medidas de las que estamos hablando son en términos generales las siguientes:

---

<sup>19</sup> Castro Soto, Gustavo E. *Reclamos indígenas y Banco Mundial. El cumplimiento de los Acuerdos de san Andrés sobre Derechos y cultura indígena que reclama el EZLN, y las condiciones que el Banco Mundial imponen a México*. Revista del Sur. Publicaciones Independientes. Viernes 25 de enero del 2001. México.

- a) La privatización de las empresas, dependencias del gobierno y otras instituciones; Ej: energía eléctrica, servicio telefónico, recursos naturales, etc.
- b) La eliminación de subsidios otorgados por el gobierno o la liberación de precios.
- c) Eliminar o reducir el gasto social.
- d) Reformar las leyes y reglamentos para la eliminación de obstáculos a empresas transnacionales.
- e) El fortalecimiento de los sistemas judiciales para crear un clima de inversión y también poder combatir la corrupción
- f) Eliminar toda clase de aranceles a las importaciones y todo lo que obstaculice la libre circulación de exportaciones e importaciones y poder crear un clima de libre mercado.
- g) Fortalecer instituciones de registro de propiedad para asegurar los derechos de propiedad para crear seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, principalmente para los empresarios.
- h) La devaluación de la moneda nacional.<sup>20</sup>

El desembolso del préstamo se otorga mediante el ajuste estructural se va cumpliendo. También otorga préstamos a aquellos proyectos que promuevan la inversión extranjera, a estos préstamos les llama Préstamos de ajuste sectorial.

Los préstamos de ajuste sectorial son para la consecución de recursos más rápido para poder mejorar un sector económico en particular por ejemplo la infraestructura de carreteras, vías de ferrocarriles, empresas de servicio que posteriormente el mismo exigiría privatizar. Este punto de los ajustes estructurales se abordará más críticamente en el capítulo cuatro.

Hay dos tipos de asistencia: *asistencia en infraestructura* (hardware), tales como ingeniería civil y estudios de viabilidad y *asistencia institucional*(software), tales como el desarrollo de instituciones, formulación de política macroeconómica y el desarrollo de técnicas de dirección. En vista de los cambios en el clima económico y la creciente

---

<sup>20</sup> Castro Soto, Gustavo E. *Reclamos indígenas y Banco Mundial. El cumplimiento de los Acuerdos de san Andrés sobre Derechos y cultura indígena que reclama el EZLN, y las condiciones que el Banco Mundial imponen a México*. Revista del Sur. Publicaciones Independientes. Viernes 25 de enero del 2001. México.

importancia concedida a un buen gobierno, el banco está situando un énfasis creciente en la asistencia técnica institucional, expandiendo su vasto conocimiento en la esfera de la privatización, desarrollo del mercado de capitales y las finanzas colectivas<sup>21</sup>.

Los proyectos del Banco Mundial a veces son propuestos por los gobiernos afectados, pero en la mayor parte de los casos son el resultado de consultas conjuntas entre los empleados y los planificadores nacionales en requerimientos de desarrollo. Los bienes y servicios para los proyectos son suministrados por medio de ofrecimientos públicos internacionales. El Banco continúa supervisando el proyecto hasta su finalización. Es evidente también que las actividades del Banco van mucho más lejos de estas meramente financieras<sup>22</sup>

El propósito general del programa de ajuste estructural bajo el cual se otorgan los préstamos es el de aumentar el camino de las funciones económicas y ahogar el sector de la exportación. Estas son de especial significación a los países con problemas en las balanzas de pagos. Este programa por lo general son elaborados y ejecutados con estrecha relación con el Fondo Monetario Internacional por la relación existente entre ambos programas. Por consiguiente da como resultado una estrecha colaboración entre ambas instituciones de préstamo.

Otra función del BM es el de ser un mediador y catalizador de capital de otros Fondos, para fomentar a instituciones oficiales y a banco comerciales a ser cofinanciadores de sus préstamos.

## **2.6. Relación entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional**

En los 80, el Banco Mundial enfoco sus proyectos hacia el corto plazo bajo la presión de los problemas de deuda de los países desarrollados. La necesidad de los miembros de conseguir dinero rápido iba en aumento y esto llevo a un cambio del proyecto financiero para equilibrar la financiación de pagos. Esto tendió un puente entre los préstamos a corto plazo del IMF y los préstamos a largo plazo del Banco Mundial para proyectos particulares. Como corolario, el tiempo de preparación para los préstamos del Banco Mundial bajo agudamente y con ello probablemente, el excesivo cuidado en las condiciones políticas que acompañaron estos préstamos. La creciente diferencia entre los proyectos aprobados y los préstamos actuales se hizo evidente cuando los proyectos se retrasaron o se abandonaron por el camino.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienen un origen en común con el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1944 las potencias vencedoras crean el Bretton

---

<sup>21</sup>ibidem

<sup>22</sup>ibidem.

Woods y con ello nuevas instituciones económicas para ayudar a la crisis provocado por la gran depresión en los treinta, de esta cuenta nacen estas dos instituciones.

El FMI y el Banco Mundial colaboran con el gobierno del país preocupado y con importantes donantes en preparar papeles de trabajo de políticas. Estas políticas son a menudo concedidas en conjunto con un préstamo del FMI, a causa de los vínculos cercanos con los programas de ajuste del FMI. El programa de ajuste estructural ha permitido, por tanto, la cercana cooperación entre el FMI y el Banco Mundial.

Un importante punto a considerar en los futuros años va a ser la cooperación con las otras instituciones financieras internacionales, y sus actividades con las que coinciden cada vez más. Debido al crecimiento del Banco Mundial implicado en el balance de los pagos financieros –la tradicional esfera de IMF –la buena coordinación con las IMF es particularmente necesaria. Las condiciones impuestas por la policía por ambas instituciones en los países que reciben el préstamo mas grandes, y estas necesidades de análisis conjunto. Las misiones conjuntas del Banco Mundial y de IMF están ayudando aquí ya.

Sin embargo nosotros necesitamos estar seguros del carácter individual de las instituciones, probado por sus diferentes estructuras financieras, que no esta perdida. Así que pueden funcionar de forma complementaria.

Estos organismos funcionan independientemente pero, a pesar de las similitudes y origen común, son, de hecho, dos instituciones distintas con objetivos ostensiblemente diferentes.<sup>23</sup>

El Banco Mundial es prioritariamente una organización de desarrollo que como ya hemos anotado se creo para ayudar a la reconstrucción de Europa después de la segunda guerra mundial. Todo esto hizo que se convirtiera rápidamente en una importante organización prestamista (que al mismo tiempo impartiera asesoramiento técnico) para los países en desarrollo. En años recientes el Banco Mundial ha fijado su objetivo principal en la *reducción substancial de la pobreza*. Ahora el Fondo Monetario se creo para resolver principalmente los problemas económicos ocasionados por la guerra y la depresión; su principal preocupación es el comercio mundial y el buen funcionamiento del sistema financiero internacional

Sin embargo, a pesar de poseer objetivos tan distintos, el BM y el FMI coinciden con un modelo (Neoliberal) basado en el libre comercio, inversiones sin restricción y la preferencia por la empresa privada por sobre el sector público.

---

<sup>23</sup> *Estévez, Patricia*. Periodista especializada en nuevas tecnologías y solidaridad, y es una traducción adaptada y actualizada del artículo original en inglés de John Hilary que acompaña de la edición internacional de OneWorld.

El BM y el FMI tienen en su organización tienen derecho a voto según la contribución que pagan, es decir quien da más tiene más poder. Ambas tienen por principales cooperantes los países más ricos (el Grupo de los 8, conformado por Estados Unidos, Alemania, Japón, Italia, Canadá, Francia, Inglaterra y Rusia).

El Banco Mundial tiene como actividad principal la concesión de créditos a los gobiernos y se convierte de esta manera en fuente de financiación para el desarrollo de los países empobrecidos. Pero para conseguir acceso a los créditos del Banco Mundial, un país debe comprometerse a seguir políticas económicas diseñadas por el FMI: programas de estabilización y de ajuste estructural.

El Banco Mundial desde 1955 opera en Guatemala, para 1998 el Banco tenía 9 proyectos en ejecución por un valor de US\$230.4 millones; los objetivos principales de estos proyectos eran y siguen siendo el alivio de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos; la modernización del Estado y la aceleración del crecimiento, en respaldo del proceso de paz. Para la consecución de estos objetivos depende fundamentalmente de la capacidad de las autoridades para continuar aplicando reformas macroeconómicas esenciales y poner en marcha los programas destinados a lograr los diversos objetivos de los Acuerdos de Paz.

Según el BM lo anterior exige la solución de dos deficiencias: la frágil situación de las finanzas públicas (no deja margen para la inversión necesaria en bien de la paz y en los sectores sociales) el elevado déficit en cuenta corriente.

## II. Estrategias de Reducción de la Pobreza

*En este capítulo se presentan las directrices para la formulación de estrategias de lucha contra la pobreza y los documentos de lucha contra la pobreza elaborados por los países así como las funciones de cada organismo y el gobierno. Se tiene por objeto la descripción de los principales puntos de las estrategias de reducción de la pobreza del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la estrategia de Guatemala para poder así en los próximos capítulos hacer una crítica de estas políticas en la aplicación.*

### 1. Las Políticas de Reducción de la pobreza en el Período del Presidente Álvaro Arzú (1997-2000)

Las políticas de reducción de la pobreza tanto en Guatemala como alrededor del mundo han ido evolucionando a la par de los estudios que realizan los gobiernos y las organizaciones internacionales encargadas de la asistencia al desarrollo. Una de estas organizaciones como lo veremos más adelante es el Banco Mundial, que en Guatemala ha tenido una función fuerte en este ámbito.

A nivel internacional los factores para combatir la pobreza son el crecimiento económico con especial atención a la tecnología de alta intensidad y las inversiones en servicios sociales básicos. Además como ejes complementarios están las redes de seguridad social y los programas de transferencias de servicios con objetivos específicos.

El informe de Desarrollo Mundial 1990 del Banco Mundial sostiene que: “el conflicto de metas en la política económica no consiste primordialmente en elegir entre el crecimiento económico y la política de combatir la pobreza, sino que una mayor parte del ingreso nacional y de las inversiones públicas se destinen hacia los pobres”<sup>24</sup>.

Este enfoque del Banco Mundial crea un conflicto entre el sector pobre y los grupos sociales con propiedad. Para evitar esta confrontación el Banco ha determinado que la inversión en capital humano constituye un eje fundamental y viable de lucha contra la pobreza, ya que representa una vía para crear mayores posibilidades de trabajo y crecimiento económico por medio de la mano de obra calificada<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial* 1990. La Pobreza. Washington, DC. Banco Mundial. 1990.

<sup>25</sup> Secretaria General de Planificación. *La Pobreza en Guatemala y Acciones para combatirla*. Gobierno de Guatemala. Septiembre de 1997.

En el programa de Gobierno 1996-2000, se estableció que para alcanzar el crecimiento con equidad se debía promover al mismo tiempo el crecimiento<sup>26</sup> sostenido del producto, la superación de la pobreza y crear mayores oportunidades en igualdad. En este período el gasto social es un elemento clave para la superación de la pobreza y el logro de mayores oportunidades. Por consiguiente la inversión social constituye la base fundamental para un desarrollo sostenido, que se convierta en mejora de la calidad de vida.

Según el mismo informe de Gobierno, la estrategia procuraría saldar la deuda social, para lo cual se hacía necesario lograr un equilibrio a nivel macroeconómico así como la asignación eficiente del gasto público. Por otra parte la reducción de la pobreza y el logro de índices más elevados de desarrollo humano requieren:

- Impulsar medidas orientadas a reducir los niveles de desnutrición
- Mejorar el acceso a la atención primaria de salud y a la educación primaria,
- Ampliar y mejorar la capacitación para el trabajo,
- Incentivar la organización comunitaria entorno a la solución de sus propios problemas,
- Descentralizar la prestación de servicios básicos de salud y
- Crear espacios financieros para el financiamiento de la inversión social, mediante:
  - El aumento de la eficiencia del gasto social
  - La movilización de recursos adicionales para la ampliación, operación y mantenimiento de servicios sociales,
  - Reformar el sistema de seguridad y previsión social
  - Modernizar y descentralizar las instituciones del área social<sup>27</sup>.

En el programa de Gobierno 1996-2000, la inversión social desempeña un papel fundamental como instrumento para aumentar la capacidad productiva y posibilitar mayores niveles de crecimiento económico, generación de empleo y equidad social. Se dirige la política de reducción de la pobreza a la inversión social en sectores previamente definidos como prioritarios, así como la ubicación geográfica de la inversión pública en función de previa identificación en departamentos y municipios. Con esta política preveían un incremento de la inversión social en un 58.1%<sup>28</sup> para el año 2000, para alcanzar mayor grado de equidad y justicia social, así como mano de obra calificada.

---

<sup>26</sup> Entendiendo del crecimiento económico no como única ni última condición para lograr mayor equidad. Y su deterioro puede llegar a crear un obstáculo para la misma.

<sup>27</sup> Gobierno de la República. *Programa de Gobierno 1996-2000*. Guatemala 1996.

<sup>28</sup> Secretaria General de Planificación. *La Pobreza en Guatemala y Acciones para combatirla*. Gobierno de Guatemala. Septiembre de 1997.

Para lograr estos objetivos el Gobierno se propuso mejorar cualitativa y cuantitativamente la prestación de servicios sociales básicos y ejecutar la inversión pública necesaria para el desarrollo económico y social del país, para lo cual se propuso elevar la carga tributaria a un nivel realista para poder contar con los recursos que permitan implementar las siguientes políticas:

Área	Políticas Sectoriales
<b>Salud Pública y Asistencia Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reordenamiento, descentralización y modernización del sector salud.</li> <li>▪ Aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad de atención de los servicios básicos en salud.</li> <li>▪ Mejoramiento de la eficacia en la gestión de recursos y calidad de atención hospitalaria.</li> <li>▪ Promoción del desarrollo y modernización de la gerencia de los recursos de las instituciones que conforman el sector.</li> <li>▪ Promoción de la salud y de ambientes saludables para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.</li> <li>▪ Participación y fiscalización social en la gestión pública de los servicios de salud.</li> <li>▪ Fortalecimiento de la capacidad de conducción de la cooperación técnica en salud</li> </ul>
<b>Agua y Saneamiento ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad de agua</li> <li>▪ Reordenamiento legal e institucional de fondo en el sector.</li> <li>▪ Establecimiento de una sola política nacional de aguas.</li> <li>▪ Descentralización y desmonopolización del sector, sobre la base del fortalecimiento de gobiernos locales y participación social.</li> <li>▪ Prestar asesoría a diversas entidades públicas en la optimización del uso del agua.</li> </ul>
<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliar la cobertura velando por la equidad.</li> <li>▪ Mejorar la calidad educativa</li> <li>▪ Modernización (descentralización y optimización)</li> <li>▪ Educación extraescolar.</li> </ul>
<b>Vivienda y Desarrollo Urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descentralización y desmonopolización del sector.</li> <li>▪ Captación de recursos financieros de la empresa privada y comunidad internacional</li> <li>▪ Mejoramiento de los servicios básicos en las viviendas.</li> <li>▪ Reestructuración institucional.</li> <li>▪ Incrementar el número de soluciones habitacionales.</li> </ul>

## **2. Políticas Públicas para la Reducción de la Pobreza (1996-2000)**

Las políticas para la reducción de la pobreza en este período se basaron en los criterios de subsidiaridad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad y autoayuda, focalización y cercanía a las necesidades sentidas de la población. La política se expresó en corto plazo para aliviar las manifestaciones más agudas y mejorar los indicadores sociales por medio de:

- El aumento de la cobertura (infraestructura social) y de la calidad de los servicios sociales básicos y;
- El incremento de la capacidad productiva de los pobres, por medio de la formación de capital humano y el acceso a activos e insumos claves.

A medio plazo buscaban reducir la cantidad de personas que viven en pobreza y extrema pobreza para lo cual se experimentaron políticas económicas para defender el poder adquisitivo de la población y mejorar el ingreso y empleo.

La política de combate a la pobreza se basó en tres líneas estratégicas:

- Un programa de emergencia, para focalizar los esfuerzos en los grupos meta y regiones prioritarias, la descentralización de los servicios públicos, promover la participación de la comunidad. El instrumento principal de esta línea son los fondos sociales.
- El impulso de reformas institucionales en los sectores de mayor impacto en el combate a la pobreza, con la finalidad de elevar la efectividad de los programas y mejorar la capacidad de ejecución debido, entre otras causas, a la proliferación de los fondos. Entre estas reformas se encuentra: a) la descentralización administrativa para delegar poder de decisiones a los gobiernos locales; b) fortalecimiento de los gobiernos locales y departamentales, estas dos reformas constituyen la columna vertebral de la estrategia; la descentralización y el aumento de la eficiencia de los sistemas de apoyo horizontal del gobierno central.
- Reordenar las políticas sectoriales y mejorar la eficiencia externa del gasto público para orientarlo a las políticas para la reducción de la pobreza.

Las reformas que se pretendieron en esta estrategia de reducción de la pobreza se pueden resumir en: dar mayor importancia a la generación y creación de empleo, descentralizar la prestación de servicios básicos, rediseño de la estructura de descentralización del Estado, profundizar y acelerar las reformas sectoriales políticas e institucionales, reorientación del gasto público, rediseñar y coordinar los fondos sociales.

### 3. Las Políticas de Reducción de la pobreza en el Período del Presidente Alfonso Portillo (2000-2004)

#### 3.1. Política Social (2000-2004)

La Estrategia de Reducción de la Pobreza del período 2000-2002 se encuentra enmarcada en la Estrategia Social y de Desarrollo Humano, la cual esta orientada principalmente por: a) la reducción de la pobreza y; b) lograr índices más elevados de desarrollo humano.

El objetivo principal de la Política Social es: “construir las bases que permitan, de forma sostenida, en el corto y median plazo elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de todos los guatemaltecos y guatemaltecas, especialmente de los más pobres y más excluidos y dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz”.<sup>29</sup>

Los objetivos estratégicos de la política social según el plan de Gobierno 2000-2004 y Discurso de Gobernabilidad son<sup>30</sup>:

- **Reducción de la pobreza:** Mejorar el nivel de vida de los más excluidos mediante políticas de carácter integral, ejecutadas en forma coordinada y participativa, que rompan el círculo vicioso del crecimiento empobrecedor y que promuevan:
  - El crecimiento económico sostenido basado en reglas claras y estables.
  - La generación de empleo remunerado con base en la productividad.
  - La inversión en capital humano que permita garantizar el acceso de la población a los servicios sociales básicos como salud y educación.
- **Desarrollo humano integral:** Lograr un auténtico desarrollo humano mediante la tolerancia, el bienestar y la solidaridad que brinde oportunidades de superación individual y comunitaria, tanto en la vida material como en ella, partiendo de las necesidades específicas de cada conglomerado. La ampliación de oportunidades deberá orientarse a la reducción de las desigualdades sociales, étnicas y de género.
- **Participación ciudadana:** fortalecer y ampliar los mecanismos de participación ciudadana, de representación y acceso a la toma de decisiones, así como la auditoría social sobre los actos públicos, la cercanía entre representantes y representados y las facilidades de organización de los habitantes para abordar sus problemas y necesidades y buscar soluciones junto a las instituciones del Estado.
- **Descentralización:** Delegar las decisiones, la administración y los recursos a los niveles de Gobierno más cercanos a la población, en forma paulatina; y a la vez,

<sup>29</sup> Gobierno de Guatemala. *Plan de Gobierno* FRG 2000-2004.

<sup>30</sup> Discurso de Toma de Posesión (14-01-2000), Plan de Gobierno 2000-2004 del FRG, Discurso de Presentación del Pacto de Gobernabilidad (24-01-2000).

fortalecer la capacidad rectora del Organismo Ejecutivo y de gestión de los gobiernos municipales.

- **Cultura de Paz:** Conocer, reconocer y respetar la diversidad cultural de la sociedad guatemalteca, como aliado armónico para generar la convivencia pacífica y el intercambio cultural positivo.

#### **4. Estrategia de Reducción de la Pobreza –ERP- (2000-2002)**

La Estrategia de Reducción de Pobreza es un documento que contiene las acciones y políticas que se ejecutarán para propiciar la paulatina reducción de los niveles de pobreza que afectan a la mayoría de la población<sup>31</sup>. “Esta estrategia desarrolla el espíritu de la Constitución Política e incorpora las directrices generales surgidas en los Acuerdos de Paz... el objetivo de la estrategia es reducir los niveles de pobreza, principalmente de pobreza extrema. La estrategia no es un plan de desarrollo, que no abarca a la totalidad de la población, sino que se centra en un estrato específico: el conformado por quienes están en situación de pobreza y pobreza extrema”.<sup>32</sup>

Esta estrategia se relaciona y complementa con los Acuerdos de Paz es por ello que: “La estrategia aspira, además, a servir de base para conformar una visión de Nación que permita a Guatemala cumplir los objetivos internacionales de desarrollo asumidos por las Naciones Unidas para el año 2015, orientados a reducir la pobreza y la marginación social que enfrenta la mayoría de la población de los países en desarrollo.”<sup>33</sup>

Para obtener mayores y mejores resultados algo muy importante y de rescatar es que la estrategia debe de ser una política de Estado de largo plazo, que tenga seguimiento en las futuras administraciones gubernamentales. Algo que hay que anotar es que aun esta sujeta discusión pública para lograr su perfeccionamiento, legitimación y el reconocimiento social.

Las dos metas de mayor importancia dentro de la estrategia son: el aumento del gasto en los sectores sociales y de infraestructura básica y mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios públicos. Para poder cumplir con estas metas la asignación de recursos se realizara en base al mapa de pobreza elaborado por SEGEPLAN. “Esta estrategia profundiza las reformas de los Acuerdos de Paz y privilegia aquellas que tienen un mayor impacto sobre la pobreza, como son la educación primaria, alfabetizar, reducir la mortalidad infantil y materna”.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Alfonso Portillo. *II Informe del Presidente al Congreso de la República*. Enero 2002

<sup>32</sup> Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de Reducción de la Pobreza: el camino de la paz*. Noviembre de 2001.

<sup>33</sup> idem.

<sup>34</sup> idem.

Según el Secretario General de Planificación<sup>35</sup>, el objetivo fundamental de la Estrategia de Reducción de la pobreza es: lograr mayor equidad en la orientación del gasto público, a efecto de que se asigne un mayor porcentaje a programas y proyectos dirigidos a los pobres. Para alcanzar el objetivo, la estrategia se sustenta en los principios siguientes:

#### Modernización de la gestión pública

- Transparencia en la gestión pública
- Participación ciudadana
- Descentralización del Estado

Los ejes Vitales de la estrategia:

- Crecimiento económico con equidad, para lo cual es necesario llevar a cabo:
  - La modernización financiera del país
  - Estabilidad macroeconómica
- Inversión en capital humano, que comprende
  - Educación
  - Salud
- Inversión en capital físico, que comprende:
  - Construcción y mantenimiento de caminos rurales
  - Electrificación rural
  - Agua y saneamiento básico

## 4.1. Principios Generales

Los principios generales que contempla el Documento de Reducción de la pobreza hablan que para poder cumplir con los objetivos se debe de conformar una visión de país para superar los obstáculos sociales, económicos e institucionales que no permiten mejorar el nivel de vida de la población, siendo estos: la asignación de recursos del sector público hacia las áreas urbanas; gestión pública poco eficiente; y toma de decisiones centralizadas con poca participación ciudadana.

Para la superación de estos obstáculos, la estrategia se fundamenta en los siguientes principios:

- *Atención preferencial por el área rural*

---

<sup>35</sup> Montenegro C, Arturo. *Estrategia de Reducción de la Pobreza (notas de orientación)*. Seminario Taller: Cultura y Pobreza. Banco Mundial, Universidad Rafael Landívar, FLACSO, Ministerio de Educación, SEGEPLAN. Junio 2001.

Este principio propone la reorientación del gasto público hacia los pobres por medio del mapa de pobreza. El mapa de pobreza, siendo la guía principal, se espera favorezca a las áreas rurales y las poblaciones indígenas. Esto representa un cambio trascendental en la política gubernamental.

▪ *Fortalecimiento de la gestión pública*

En suma las debilidades históricas del Estado guatemalteco, tanto por el lado del gasto como del ingreso, presentan obstáculos a la reducción de la pobreza, al cumplimiento de los acuerdos de Paz y a los principios constitucionales que los originan.

El efectivo funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), brinda acceso a la información que la sociedad requiere para juzgar la manera cómo se invierten los recursos públicos, mientras que la formación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), contribuye a mejorar la asignación de recursos. El fortalecimiento de la contraloría de Cuentas de la Nación. Asimismo, la estrategia se fundamenta en la continuidad de políticas públicas que en períodos precedentes hayan demostrado eficacia.<sup>36</sup>

▪ *Impulso a la Descentralización*

La descentralización dentro de la estrategia es tomada como un medio eficiente de expandir la cobertura y mejorar la focalización del gasto en las áreas más prioritarias y crear autonomía financiera en las municipalidades. Las modalidades de la descentralización son:

- Descentralización Política: fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales.
- Descentralización administrativa: traslado de competencias a los gobiernos locales.
- Descentralización fiscal: sostenibilidad económica a los gobiernos locales.
- Descentralización económica: modernización y desarrollo de los sectores público y privado a nivel local.

▪ *Aumento de la Participación ciudadana.*

La participación ciudadana por medio de la sociedad es un elemento muy importante ya que constituye el mejor garante de la eficiencia de la gestión pública. Es necesario escuchar las necesidades de la población e incorporar las sugerencias para

---

<sup>36</sup> Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de reducción de la Pobreza: el camino a la paz.* Noviembre 2001.

afrontarlas. Unos de los mecanismos pueden ser los consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

## **4.2. La Estrategia de Reducción de Pobreza se sustenta en tres ejes fundamentales:**

### **a) *Crecimiento Económico con Equidad***

La experiencia internacional indica que el crecimiento económico contribuye sustancialmente a la reducción de la pobreza.<sup>37</sup> Por consiguiente el crecimiento económico sostenible e incluyente orientado hacia el uso intensivo de la mano de obra, eje fundamental en la ERP.

Los problemas que afronta el crecimiento económico es la distribución desigual del ingreso y por consiguiente los beneficios no llegan por igual a toda la población. Por otro lado la distribución del gasto público no siempre llega a los sectores sociales necesitados.

La meta de la estrategia es impulsar un crecimiento de la economía no menor al 4% anual (según el FMI debe ser del 6%), aumentar el gasto público y reorientarlo hacia los sectores sociales teniendo como prioridad a la población más pobre y las zonas más atrasadas del país<sup>38</sup>.

*Los elementos para conseguir el clima económico necesario según la estrategia son la estabilidad macroeconómica, Aumento de la inversión pública y Clima favorable para la inversión privada*

### **b) *Inversión en capital humano***

La inversión en capital humano es en gran medida el eje prioritario, en el que se sustenta la estrategia. Este eje consiste en aumentar la inversión pública destinada a la formación de capital humano de los pobres, que les permita aumentar su productividad y por ende su ingreso y su bienestar. Esta inversión se concentrara en la educación, principalmente preprimaria, primaria y en salud preventiva en el nivel primario de atención. Para garantizar que los recursos lleguen a los más necesitados, se utilizará el mapa de la pobreza como instrumento de focalización geográfica del gasto público, principalmente el ejecutado por los fondos sociales.

## **Seguridad alimentaria**

---

<sup>37</sup> Para el caso de Guatemala, cálculos recientes revelan que un aumento en el ingreso per capita del 20% produce una disminución de entre 7 y 8 puntos porcentuales de la pobreza. (IPEA, 2001:Gráfico 13).

<sup>38</sup> Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de reducción de la Pobreza: el camino a la paz*. Noviembre 2001.

La seguridad alimentaria se dará mediante acciones que permitan fortalecer la capacidad productiva de los pequeños agricultores, a través de asistencia técnica , provisión de fertilizantes y semillas mejoradas, así como la diversificación de cultivos. (programa de alimentos por trabajo).

### **Educación**

La educación es uno de los componentes más importantes dentro de la estrategia de reducción de la pobreza, como indica la estrecha correlación que existe en Guatemala entre pobreza y educación. La estrategia pretende incrementar la tasa neta de escolaridad a 40% en el nivel preprimario y a 88% en el nivel primario y reducir la tasa de analfabetismo a 20%. Se calcula que el costo incremental de llegar a estas metas es de US\$460.3 millones en el periodo 2002-2005.<sup>39</sup>

Las principales acciones son ampliación de cobertura y mejora de la calidad en educación preprimaria y primaria, a través de la entrega de alimentos escolares, útiles y textos escolares, becas para niñas y niños del área rural, y campañas de alfabetización.

### **Salud**

Las acciones a ejecutar en esta materia están orientadas a la extensión de cobertura por medio de la red normal de servicios y del sistema Integral de Atención en Salud, fortalecimiento de los servicios y de promoción de la salud y prevención de enfermedades, con énfasis en atención maternal y perinatal, seguridad alimentaria y nutricional, y programas de inmunizaciones. Se estima un costo incremental de US\$ 135.2 millones para el cumplimiento de las metas establecidas para el período 2002-2005.

Elemento vital es el fortalecimiento de la descentralización y desconcentración de los servicios de salud en los distintos niveles de atención, incorporando en o posible la forma tradicional de la medicina indígena tradicional.

#### **c) *Inversión en capital físico***

La inversión de capital físico se realizara a través de los fondos sociales, utilizando como guía el mapa de la pobreza para dar prioridad a los municipios donde los servicios sean más deficientes y donde la brecha de pobreza sea mayor.

Sus elementos son:

- Agua potable y saneamiento básico
- Caminos rurales
- Electrificación rural.

---

<sup>39</sup> las tasa de analfabetismo en las poblaciones indígenas son 45% mayores que en las poblaciones indígenas

- Desarrollo agropecuario

### **4.3. Temas Transversales**

#### ***Multiculturalidad e interculturalidad***

“La primera reconoce y fomenta el respeto a las culturas e idiomas de los pueblos y comunidades del país. La segunda además de lo anterior toma en cuenta las convergencias, los vínculos, los valores compartidos y las instituciones comúnmente utilizadas por los pueblos y comunidades que conforman la nación guatemalteca”<sup>40</sup>.

La multiculturalidad y la interculturalidad estarán tomadas en cuenta según el documento de la estrategia en todas las dimensiones: crecimiento económico, salud, educación, agua potable y saneamiento básico, electrificación rural, caminos rurales y acceso a la tierra.

La multiculturalidad y la Interculturalidad se pueden manifestar y promover a nivel local, regional y nacional. En los programas y proyectos de la estrategia de reducción de pobreza, se fomentará la participación comunitaria en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los mismos, para asegurar la pertinencia cultural y lingüística.

#### ***Equidad de Género***

En materia de género la estrategia pretende:

- Priorizar las acciones de Gobierno a la población de mujeres de todos los grupos étnicos de las diferentes etnias y condiciones sociopolíticas del país.
- Adecuar las políticas públicas, legislación, planes, programas y proyectos para la incorporación de las necesidades específicas de las mujeres.
- Aumentar la participación de las mujeres en los diferentes niveles de gestión pública, y los espacios de representatividad y participación de la sociedad civil para la interlocución con el Estado.

#### ***Reducción de vulnerabilidad a desastres naturales***

La reducción de vulnerabilidad a desastres naturales también es parte del marco estratégico ya que los planes y programas globales-sectoriales de desarrollo deben introducir elementos de prevención y mitigación que sean requeridos para reducir la

---

<sup>40</sup> Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de reducción de la Pobreza: el camino a la paz*. Noviembre 2001

vulnerabilidad de los sectores sociales y productivos, la infraestructura, y el medio ambiente, a los niveles local, nacional y regional.

El marco estratégico supone la elaboración de planes específicos, desarrollados tanto a niveles nacionales como regionales, en tres grandes áreas temáticas de acción; la reducción de vulnerabilidad y el impacto de los desastres, el manejo integrado y la conservación de los recursos de agua, y la prevención y del control de los incendios forestales<sup>41</sup>.

#### **4.4. Financiamiento de la Estrategia**

El punto de partida de la estrategia es la adopción de las políticas macroeconómicas que conduzcan a un crecimiento real superior al 4.0% anual en el período 2002-2005. Para lograr este crecimiento se requiere<sup>42</sup>:

- Una política monetaria disciplinada que mantenga la inflación por debajo del 5% anual.
- Una política fiscal que garantice un déficit fiscal alrededor de uno por ciento del pib.
- Reordenar el sistema financiero
- Continuar con la política de apertura de la economía para asegurar mercados abiertos en el exterior y promover mercados competitivos en el interior. De particular importancia será la diversificación de la base exportadora y la implementación de una agresiva estrategia nacional de turismo receptivo.

La estrategia contempla que no se financiará con recursos liberados por condonación de deuda. Su financiamiento provendrá, principalmente de las recientes reformas fiscales, de reasignaciones presupuestarias y del uso más eficiente de los impuestos de los contribuyentes guatemaltecos. Alcanzar las metas de la estrategia requiere aumentar el gasto anual en un modo equivalente a 1.3 por ciento del PIB en los años 2002-2005.

#### **4.5. Costo de la Estrategia**

Las metas de la estrategia fueron tomadas de la Matriz de Política Social 2000-2004 salvo que las metas del año 2004 se desplazaron al 2005<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de Reducción de la Pobreza: el camino de la paz*. Noviembre de 2001

<sup>42</sup> Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de Reducción de la Pobreza: el camino de la paz*. Noviembre de 2001

<sup>43</sup> Los costos se han calculado usando el año 2001 como base.

El financiamiento de la estrategia según estimaciones será en promedio de US\$300 millones anuales adicionales (a precios del año 2000) a educación, salud, agua y saneamiento e infraestructura rural. Este monto equivale a aproximadamente 1.3 % del PIB. La estrategia propone que estos montos se financien de tres fuentes como el FIS, FSDC, y el FONAPAZ reasignación de los fondos de las municipalidades y reasignaciones del presupuesto. El plan es dirigir los recursos de ambos programas de reducción de pobreza señalados.

La tercera reasignación de recursos provendría del presupuesto del Gobierno central, el presupuesto 2002 incluye asignaciones específicas para las áreas de acción de la ERP equivalente a 3% del PIB, porcentaje que cubre el 90% de los costos totales estimados para dicho año.<sup>44</sup>

#### **4.6. El Rol de la Comunidad Internacional**

Según la estrategia no se tendría que presuponer que la obtención de fondos externos vendría a ocasionar que en las actuales condiciones de pobreza, el país continúe pagando las obligaciones externas que lo convierten en un país que transfiere, en términos netos, recursos al exterior y se podría acelerar el logro de la metas con financiamiento obtenido principalmente en términos concesionales. Se dice que es necesario reorientar parte de los gastos existentes, generar más recursos fiscales y gestionar fondos externos. Este punto lo propone la Estrategia en sí, pero actualmente con la reunión del Grupo Consultivo (tema que se abordará más adelante) se presentó este documento para obtener mayor financiamiento ya sea en prestamos o donaciones, este punto se aclarara en el último capítulo.

#### **4.7. Monitoreo y Evaluación**

El monitoreo y Evaluación de la Estrategia es para llevar un registro o medición de los objetivos alcanzados contemplados dentro de la estrategia, es decir las metas establecidas y programadas anualmente en las asignaciones para cada uno de los programas prioritarios de la estrategia. Este paso ya se ha emprendido con la puesta en marcha del sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Las asignaciones de las estrategias que se destinan a inversiones serán monitoreadas y evaluadas por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y contrarrestada con el Mapa de la Pobreza.

Los indicadores intermedios y de producto serán monitoreados por los Ministerio de Educación, Salud, Agricultura, Energía, áreas establecidas como prioritarias en el gasto público y las cuales, además, responden a los tres ejes establecidos. La evaluación de

---

<sup>44</sup> Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de Reducción de la Pobreza: el camino de la paz*. Noviembre de 2001

resultados será coordinada por la Secretaria de Planificación y Programación de la presidencia con el apoyo de los cuatro Ministerios mencionados.

Al grupo se sumará el Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco de Guatemala. Dicha evaluación se utilizará para la toma de decisiones por parte de la Presidencia y el Consejo de Ministros<sup>45</sup>.

En Resumen, la estrategia de reducción de la pobreza del gobierno del Presidente Alfonso Portillo, basándose en lo escrito, es congruente con los Acuerdos Paz y los objetivos internacionales. Que el ambiente económico que necesita para su mejor ejecución es un sistema financiero sano, sólido y eficiente, en el que la recaudación fiscal es una de las principales fuentes de financiamiento y también sirve de garante para la inversión pública y privada. Con este marco se creará un clima económico estable que permita la inversión tanto extranjera como nacional. Aunado al sistema económico estable se hace necesario un sistema judicial reestructurado, fortalecimiento de la seguridad y garantizar la participación ciudadana. El problema aquí es como se va lograr todo el ambiente que necesita la estrategia para su buen desarrollo y lograr así los objetivos propuestos.

Como segundo punto se encuentra la inversión en el capital humano, especialmente de los pobres, para asegurarles fuentes de trabajo y como consecuencia mejorar el ingreso y bienestar. Por último la inversión en infraestructura física en las áreas más lejanas y pobres. Esta deficiencia se pretende mejorar por medio de los fondos sociales.

## **5. Marco general de la Estrategia de Reducción de la Pobreza Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial**

Dentro de estos organismos financieros internacionales existen nuevas formas o enfoques de cómo llevar la ayuda a los países pobres, en este contexto se ha construido un nuevo enfoque de la relación de estas instituciones con sus países miembros en el contexto del marco de la asistencia. Este nuevo programa o marco de asistencia tiene como componente principal la concertación de la reducción de la pobreza a nivel internacional.

El objetivo principal del nuevo enfoque es ayudar a los países a formular e implementar estrategias eficaces de lucha contra la pobreza. El Banco Mundial a través del Marco integral de Desarrollo –MID- y el Fondo Monetario Internacional con el Servicio para el crecimiento y lucha contra la pobreza –SCLP- colaboran con sus países miembros a que superen la pobreza.

### **Los principios que sustentan el enfoque basado en el DELP<sup>46</sup>**

---

<sup>45</sup> Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de Reducción de la Pobreza: el camino de la paz*. Noviembre de 2001

### ***El impulso de la estrategia debe provenir de los países***

- Es esencial que los países consideren como propia la estrategia de lucha contra la pobreza que adopten. La amplia participación de la sociedad civil en la adopción y supervisión de la estrategia, teniendo en cuenta las circunstancias del país, facilitaría una implementación sostenida de la misma.

### ***La estrategia debe orientarse al logro de metas concretas***

- Una estrategia eficaz exige la comprensión de las características y los factores determinantes de la pobreza, así como de las medidas que las autoridades pueden adoptar para reducir su incidencia.
- Deben establecerse metas de reducción de la pobreza a mediano y largo plazo, así como objetivos clave e indicadores intermedios para garantizar que las políticas adoptadas sean bien concebidas, implementadas con eficacia y supervisadas cuidadosamente.

### ***La estrategia debe ser integral***

- No es posible reducir la pobreza en forma sostenida sin un rápido crecimiento económico; se requiere estabilidad macroeconómica, reformas estructurales y estabilidad social para que los países pasen a una trayectoria sostenible de mayor crecimiento.
- La pobreza es multidimensional; deben adoptarse medidas específicas que permitan a los pobres cosechar los frutos del crecimiento, potencien su capital humano y sus niveles de vida y reduzcan sus vulnerabilidades ante los riesgos.
- Una estrategia de lucha contra la pobreza debe aglutinar medidas institucionales, estructurales y sectoriales en un marco macroeconómico coherente.

### ***Alianzas con otras entidades***

- Las autoridades pueden formular una estrategia que proporcione un contexto para mejorar la coordinación de las labores del Banco y del Fondo, así como de las actividades que realizan los bancos regionales de desarrollo, otros organismos multilaterales y de asistencia bilateral, las ONG, los círculos académicos, los centros de investigación y los organismos del sector privado.

### ***Óptica del largo plazo***

- Se requiere una óptica del mediano y el largo plazo en que se reconozca que la lucha contra la pobreza exigirá cambios y desarrollo de la capacidad institucional, así como

---

<sup>46</sup> Fondo Monetario Internacional. Asociación Internacional De Fomento *Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. Fondo Monetario Internacional. Estados Unidos. Diciembre de 1999.

medidas para mejorar la calidad de gobierno y su responsabilidad. Por consiguiente, se trata de un proceso a largo plazo.

- Cuanto más dispuestos estén los agentes nacionales e internacionales a efectuar compromisos a mediano plazo más eficaz será el respaldo que reciban las estrategias de lucha contra la pobreza.

***Generalmente, deberán especificarse en el DELP los siguientes elementos:***

- Los objetivos de reducción de la pobreza a largo plazo y el marco macroeconómico, estructural e institucional para lograrlos, aprovechando la experiencia nacional e internacional.
- En vista de los largos desfases con que comúnmente se declaran y se observan los avances en la lucha contra la pobreza, y la necesidad de efectuar un seguimiento a corto plazo del progreso, estos objetivos a más largo plazo podrían expresarse utilizando metas anuales (o a seis meses) correspondientes a un horizonte cronológico de, por ejemplo, tres años para los indicadores intermedios y representativos relacionados. Por lo tanto, un objetivo a largo plazo de mejorar la tasa de alfabetismo podría, por ejemplo, expresarse utilizando metas anuales (intermedias) para el número de alumnos inscritos en la escuela primaria.
- Todos los fundamentos de política e institucionales para alcanzar un crecimiento acelerado y sostenido y reducir la pobreza --así como los objetivos en materia de reducción de la pobreza, reforma institucional y estructural, estrategias sectoriales y programas específicos de lucha contra pobreza, y las necesidades conexas internas y externas de financiamiento-- deben integrarse en un marco macroeconómico coherente que tenga como mínimo un horizonte cronológico de tres años<sup>47</sup>.

Según con el nuevo enfoque, la estrategia debe establecerse en un documento de estrategia y lucha contra la pobreza, siendo el principal instrumento o herramienta para la relación entre los donantes de la comunidad internacional y el país. Este documento se somete a la aprobación de los Directorios del Banco y el Fondo en las áreas que le corresponden a cada uno, también dicta el respaldo de dichos organismos por medio de los créditos concesionarios y para el alivio de la deuda en el caso de los países pobres muy endeudados -PPME-.

La estrategia de reducción de la pobreza dentro del Fondo y el Banco mundial según el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial debe reunir las siguientes características:

---

<sup>47</sup> Fondo Monetario Internacional. Asociación Internacional De Fomento *Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. Fondo Monetario Internacional. Estados Unidos. Diciembre de 1999.

- Las estrategias deben estar impulsadas por los propios países con participación de la sociedad civil, organizaciones, cooperantes e instituciones financieras internacionales.
- Estrategias basadas en estudios de las causas de la pobreza y además que estas tengan coordinación con las políticas públicas para lograr crecimiento económico sostenido.
- No se debe desviar sino estar centrada en la consecución de metas concretas.

El Gobierno o los representantes de cada país deben elaborar un documento con la colaboración de la sociedad civil y las organizaciones o asociaciones de desarrollo, este documento es llamado DELF. Este documento debe contener enfoques y análisis profundos sobre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. En términos generales debe contener:

- La identificación de las limitaciones que restringen el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza.
- La consideración de las medidas públicas que se necesitan para aliviar esas limitaciones.
- Los indicadores de los resultados que se han fijado y que se están siguiendo con la utilización de un proceso de participación y
- Una descripción de la índole del proceso consultivo por el cual la estrategia se había formulado<sup>48</sup>

Se hace la salvedad de que a razón de que no todos los países están en las mismas condiciones, no pueden tener los mismos elementos de trabajo. Las características que se presentaron son un tipo “Ideal” del que se espera que los países se conduzcan. Por consiguiente existen grandes diferencias entre la estrategia de un país y otro.

Los elementos esenciales para una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza según Klugman son:

- ***Una profunda comprensión de la pobreza y de sus causas determinantes.*** Identificar quienes y en donde se encuentran los pobres y que es lo que les impide salirse de esa pobreza, como bajos ingresos, aptitudes, seguridad y facultades.
- ***La selección de medidas públicas que tendrían el mayor impacto sobre la pobreza.***
  - La política que lleva a un crecimiento más rápido incluso a una estabilidad macroeconómica, a mercados más libres y más abiertos y a un ambiente más

---

<sup>48</sup> **J. Klugman.** Borrador para comentarios. abril 24, 2000.. No refleja las normas ni los métodos oficiales del Banco Mundial ni del Fondo Monetario Internacional (FMI). Es un documento en evolución que será revisado de acuerdo con los comentarios y retroalimentación que se reciban, y también según la experiencia de los países en el desarrollo y el fortalecimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza.

estable y previsible para las actividades del sector privado deberá ser definida.

- El establecimiento de las prioridades de las medidas públicas en la estrategia de lucha contra la pobreza debería ser basado en el impacto previsto sobre la pobreza en el corto y mediano plazo.
  - Dependerá igualmente de las prioridades específicas nacionales, regionales y de los grupos que se hayan expresado durante los procesos de participación.
  - Los programas de los sectores sociales deberán ser generalmente unos elementos importantes del esfuerzo, pero las medidas con efecto más directo sobre los ingresos de los pobres basados en actividades en las áreas como el desarrollo rural, la infraestructura local, y para habilitar el desarrollo del sector privado - serán usualmente de igual importancia.
  - El fortalecimiento de la capacidad a ser puesta en práctica será probablemente de importancia general.
  - La disponibilidad de un financiamiento no inflacionario para el programa deberá ser evaluada.
- **Transparencia.** El proceso de fijar las prioridades del presupuesto y de la política, y la supervisión del progreso para alcanzar los objetivos de reducción de pobreza, deberían apoyarse sobre unos procesos transparentes para el diálogo público y la divulgación de información. Una mayor transparencia y responsabilidad en la gestión fiscal puede ayudar a realzar la eficiencia del gasto público.
  - **Indicadores de resultados fijados y controlados con la utilización de los procesos de participación.** La identificación y la medición de las metas de los resultados sobre la pobreza y la evaluación del impacto de intervenciones prioritarias para los pobres son mecanismos cruciales para la evaluación regular del diseño y de la ejecución de la política y de los programas. Se necesita una amplia participación para asegurarse de que las metas más pertinentes sean escogidas y que los resultados de controles regulares den una evaluación de los indicadores de resultados para refinar la política y los programas a fin de mejorar su eficiencia.

Esta formula como se ha dicho es difícil de alcanzar, pero es relativo ya que cada país tiene forma diferente de asimilarlo. Este documento final es revisado y actualizado y cada tres años se debe preparar uno diferente, conteniendo lo que se ha realizado hasta la fecha.

El DELP contiene un calendario y un compromiso del Gobierno de luchar contra la pobreza que contenga el proceso de participación, los elementos de los programas actuales y una estructura económica y una normatividad de mediano plazo.

Las condiciones y factores dentro de las estrategias varían. Estas variaciones son por

- el tipo de Gobierno y cuán representativos pueden ser;
- la capacidad de las autoridades nacionales para dedicarse a unos procesos de participación con grupos de la sociedad civil, del público y del sector privado;
- la medida en la cual los grupos de la sociedad civil existen, son representativos y son activos dentro de los grupos de pobres;
- las relaciones con sus asociados externos, como el PNUD, UNICEF y otros organismos multilaterales de las NU, los asociados bilaterales, y el Banco Mundial y el FMI;
- la disponibilidad de los datos necesarios para medir las consecuencias de la pobreza y analizar la naturaleza de la pobreza y sus determinantes; y
- la capacidad de diseñar y ejecutar los programas y políticas sectoriales para dominar la pobreza.

El DELP forma parte de la base para el respaldo por parte del Fondo Monetario por medio del programa de Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la pobreza y el Banco Mundial con el Programa de Estrategia de Asistencia al País.

## **6. El Fondo Monetario Internacional**

### **6.1 Antecedentes**

El Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la pobreza se creó el 26 de septiembre de 1999 para suplantarse el Servicio Reforzado de ajuste estructural. Por medio del Servicio para el crecimiento y lucha contra la pobreza pretenden la realización de programas de reducción de la pobreza de los países miembros de bajo ingreso orientada como su nombre lo indica al crecimiento económico.

Por medio de este servicio pretende:

- El respaldo para la sostenibilidad en la balanza de pagos.
- La promoción del crecimiento económico sostenible para elevar el nivel de vida y reducir la pobreza.
- Los programas respaldados por el SCLP, como los de la AIF, surgirán de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) preparados por el país prestatario y respaldado, en sus respectivas esferas de competencia, por los Directorios del FMI y del Banco Mundial, y deberán ser compatibles con esos documentos.

**Objetivos de la Estrategia y Función del Fondo en ella.**

Este programa debe ser una concertación a nivel internacional. El objetivo de reducir la pobreza debe ser primordialmente orientado al crecimiento económico.

Este nuevo marco se basa en la selección de objetivos y programas, los que están sujetos a modificaciones. En este proceso la población en general deben asumir responsabilidad de liderazgo. Como ya se ha dicho los DELP se elaboraran en conjunto con el gobierno, ONGs, sociedad civil, donantes e instituciones u organizaciones internacionales, contando con la asistencia del Fondo y el Banco Mundial.

El Fondo tendrá que estar dispuesto a evaluar nuevos enfoques, reconocer la necesidad de un saludable proceso de experimentación e innovación y respaldar ese proceso. Los funcionarios del Banco deberán estar dispuestos a considerar sendas de ajuste alternativas, teniendo en cuenta sus repercusiones sobre los pobres.<sup>49</sup>

Según el fondo debe de haber una correlación entre los objetivos sociales y sectoriales para que la planificación se complemente y exista una correlación en conjunto con los objetivos de crecimiento económico y reducción de pobreza. Conteniendo todo esto la estrategia será respaldada por el Banco y el Fondo. El respaldo internacional lo otorga el fondo y es el mismo el que se encarga de hacerlo efectivo. En este caso se mantiene una relación más estrecha a la de antes de poseer una estrategia de pobreza.

La base de esta estrategia según el fondo es una fuerte inversión y actividad del sector privado para conseguir el crecimiento económico del que tanto se habla. El fondo guiará sus esfuerzos para la obtención de este objetivo por medio de medias macroeconómicas, la liberalización y apertura de mercados y el clima favorable para la inversión privada.

Al mismo tiempo se habla de incluir medidas macroeconómicas directas para la reducción de la pobreza, un proceso participativo para medir impactos, la política fiscal encaminada a el gasto público<sup>50</sup>.

### **¿Qué elementos deben contener estos programas?**

Las medidas y objetivos que respaldará el SCLP se derivaran del documento que elabore el propio país.

En esta sección se reseñan los efectos en dos ámbitos de diseño de programas en que se prevén importantes modificaciones de las prácticas del pasado: i) interrelación de los

---

<sup>49</sup> Preparado por el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas en consulta con los departamentos regionales, el Departamento de Finanzas Públicas y funcionarios del Banco Mundial. *Servicio para el crecimiento y la lucha contra pobreza (SCLP)- Cuestiones operativas*. Estados Unidos. 1999

<sup>50</sup> Los funcionarios del Fondo colaborarán con el Banco en el otorgamiento de asistencia a los países, para mejorar la eficiencia de ese gasto.

programas de reducción de la pobreza con la elaboración de los programas macroeconómicos, y ii) tratamiento de los temas de gestión pública, notablemente en la esfera de la administración de los recursos públicos.

## **6.2. Incorporación de la reducción de la pobreza a los programas macroeconómicos**

Al momento que un país prepare la estrategia de lucha contra la pobreza y el marco macroeconómico, debe solicitar al fondo, participar en las consultas. Las consultas públicas son para determinar los objetivos de crecimiento económico e inflación, la política fiscal, monetaria y de balanza de pagos, así como, las medidas estructurales para acelerar el crecimiento económico. Algunos países pueden obtener recursos internos por medio del gasto público, el ingreso fiscal.

Según el fondo después de haber reconocido los límites de los recursos internos para el financiamiento de la estrategia de pobreza, se hace necesario, en la medida obtener recursos externos por medio de donaciones o préstamos concesionarios. De estos recursos tres son las consecuencias más notorias que reconoce:

- Presentar el DELP al conjunto de donantes con claridad, conteniendo ventajas y desventajas de la obtención de dicha ayuda.
- Establecer la prioridad de los recursos internos y externo por medio del proceso participativo.
- Establecer acuerdos entre la posición de los donantes y el país receptor en relación a los objetivos y prioridades.

Los funcionarios del Fondo y el Banco tendrán que asumir una actitud más emprendedora para movilizar recursos externos compatibles con la estrategia de reducción de la pobreza, a los efectos de incitar a los donantes a que suministren recursos adicionales para los países que más los necesitan y pueden utilizarlos eficazmente. Ello representará un componente básico e importante del proceso del DELP. El objetivo consistirá en maximizar el impacto global del financiamiento de los donantes, en un marco que ellos hayan ayudado a elaborar<sup>51</sup>.

### ***El Buen Gobierno***

Los programas que apoya el Servicio del crecimiento y lucha contra la pobreza tienen por base fundamental la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza, como aspectos importantes dentro de la gestión pública. Por consiguiente dentro de la administración pública se encuentra la transparencia, la fiscalización y la responsabilidad de el gobierno.

### **6.3. La Función del Fondo y el Banco**

Las funciones del banco giran alrededor de la política macroeconómica, las reformas estructurales (política cambiaria, tributaria, fiscal). La función del Banco esta en relación a las recomendaciones de las autoridades de los gobiernos en el diseño de las estrategias de reducción por medio de evaluaciones, seguimientos, diseño de estrategias, reformas institucionales, asistencia a autoridades para el calculo del gasto, redes de seguridad social. En el área del gasto público el banco tienen una función muy especial y especifica así como también reformas estructurales como la privatización. Otras funciones son compartidas por estas instituciones para la creación de un clima favorable a la inversión del sector privado, la liberalización del comercio y el buen desarrollo del sector financiero.

Dentro de esta cooperación existen áreas bien especificas del banco en el cual el fondo debe abstenerse de intervenir. Estas áreas son las de análisis de pobreza y en programas sociales.

### **Evaluación**

Las evaluaciones están relacionadas a las funciones de las instituciones es decir el fondo se dedicara a el ámbito económico y estructural y la ejecución del SCLP. Ahora las políticas sociales, las medidas de reducción de pobreza y otras medidas estructurales estarán a cargo principalmente del Banco antes del fondo. Siempre en los documentos de evaluación de ambos organismos figuraran opiniones tanto del Banco como del fondo.

---

<sup>51</sup> Preparado por el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas en consulta con los departamentos regionales, el Departamento de Finanzas Públicas y funcionarios del Banco Mundial. *Servicio para el crecimiento y la lucha contra pobreza (SCLP)- Cuestiones operativas*. Estados Unidos. 1999

## **6.4. Marco de Condicionalidad**

### **Supervisión complementaria de los programas**

La condicionalidad<sup>52</sup> se debe de definir en el documento elaborado por el país receptor (DELP) estableciendo sobre quien recae principalmente la elaboración y la supervisión de los programas si al fondo o al banco<sup>53</sup>.

### **La Condicionalidad específica del Fondo**

La condicionalidad esta dirigida a la competencia que este establecida en los documentos elaborados por el país. Por medio de la condicionalidad se evalúan los programas para determinar el alcance de los objetivos contemplados. La revisión de la parte macroeconómica se base en cuestiones ya establecidas con objetivos intermedios en el área fiscal, monetaria y externa.

La condicionalidad contempla la directa competencia del fondo dependiendo del país, la estabilidad económica y el grado de preparación para la implementación de una estrategia.

En el caso de los países de bajo ingreso se propone el sistema siguiente, basado en los mecanismos iniciales de respaldo del Fondo que se utilicen: a) la asistencia de emergencia: para los países en situación de posguerra o afectados por desastres naturales; b) los acuerdos de derecho de giro: suscrito después de haber firmado un acuerdo de SCLP, estos poseen un marco institucional más sólido a los efectos de la aplicación de medidas macroeconómicas y estructurales y c) los acuerdos SCLP en los cuales se requiere de un DELP para solicitud ante el Directorio. (ver cuadro en anexo: Documentación preceptiva)

## **7. Estrategia de Pobreza de Banco Mundial**

### **7.1. Colaboración en la lucha contra la pobreza**

Según el informe de Desarrollo Mundial 2000/2001 del Banco Mundial dice que la pobreza no solo es un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano sino que es también la vulnerabilidad, e incapacidad de hacerse oír, falta poder y de representación. Es por el carácter multidisciplinario de la pobreza que las políticas o estrategias de reducción de la pobreza son muy complejas ya que son muchos y diversos los factores a tomar en cuenta.

---

<sup>52</sup> Los programas respaldados por el SRAE se preveían a menudo múltiples condiciones estructurales, muchas de ellas en ámbitos orientados por el Banco, como la reforma de las empresas públicas, la reestructuración del servicio civil y programas sectoriales.

<sup>53</sup> En el caso de determinar la responsabilidad ya sea del fondo o el banco, será uno de los dos el responsable de los nexos con otras entidades.

Para trabajar con la complejidad el Banco propone dos ejes es que son: el empoderamiento y participación a nivel local, nacional e internacional. Siendo los gobiernos, la sociedad civil, la comunidad internacional y la iniciativa privada los principales promotores del desarrollo para combatir la pobreza.

## **7.2. Antecedentes de la estrategia para alivio de la Pobreza**

En los años cincuenta y sesenta consideraban que la manera más eficaz de impulsar el desarrollo era con grandes inversiones en capital físico y en infraestructura. Para comienzos de los setenta surgió una nueva conciencia que decía que no era suficiente el invertir en capital físico sino que había que mejorar las condiciones de vida por medio de mejoras a la salud y educación ya que eran de igual importancia.

Esta nueva visión se incorporo en el Informe de Desarrollo Humano de 1980, en el que se alegaba que era más importante mejorar los niveles de salud y de educación no solo por su significado intrínseco, sino también en cuanto instrumento para aumentar los ingresos de la población pobre.

Para los noventa toma mayor importancia el buen gobierno y el sector institucional, y también las cuestiones relativas a la vulnerabilidad a nivel local y nacional. En el se propone una estrategia de lucha contra la pobreza basada en la adopción de medidas en tres esferas: oportunidad, empoderamiento y seguridad.

- *Oportunidad.* ... oportunidades materiales. El crecimiento económico global es un factor crucial para la generación de oportunidades, como también lo son la pauta o la calidad de ese crecimiento. ...reformas en el mercado puede... en las condiciones institucionales y estructurales y locales. ... la equidad.
- *Empoderamiento*<sup>54</sup>. La selección y la aplicación de medidas públicas que respondan a las necesidades de los pobres dependen de la interacción de procesos políticos, sociales e institucionales.
- *Seguridad.* La reducción de la vulnerabilidad – a las crisis económicas, los desastres naturales, las enfermedades, la discapacidad y la violencia personal- es esencial para mejorar los niveles de bienestar y fomentar las inversiones en capital humano y en actividades de mayor riesgo y más rentables.

“Hemos aprendido que los elementos tradicionales de las estrategias para fomentar el crecimiento, estabilidad macroeconómica y reformas favorables al mercado son fundamentales para reducir la pobreza. Pero ahora comprendemos también la necesidad de hacer mayor hincapié en sentar las bases institucionales y sociales para el proceso de desarrollo y en corregir la vulnerabilidad y alentar la participación para llegar aun

---

<sup>54</sup> Capacidad de negociación frente al Estado y la sociedad.

crecimiento integrador. Si bien la actuación es imprescindible, hemos aprendido también que los acontecimientos mundiales ejercen una poderosa influencia en los procesos de cambio de alcance nacional y local, y que la intervención mundiales fundamental para la reducción de la pobreza”.<sup>55</sup>

### **7.3. Estrategia de alivio a la pobreza 2000**

No obstante la actuación en el plano local y nacional no es suficiente. Los testimonios del pasado decenio revelan claramente la importancia de una intervención de alcance universal, no sólo para que las oportunidades derivadas de la integración mundial y el avance tecnológico beneficien a los pobres sino también para gestionar los riesgos de inseguridad y exclusión que pueden derivarse de este cambio planetario. En este sentido pueden adoptarse cinco medidas según el mismo informe:

- Promover la estabilidad financiera mundial y abrir los mercados de los países ricos a los productos agrícolas, manufacturas y servicios de los países pobres.
- Superar la brecha digital y de conocimiento, acercando así la tecnología y la información a las personas de todo el mundo.
- Ofrecer recursos financiero y de otro tipo para los bienes públicos internacionales, en especial la investigación medica y agrícola.
- Incrementar la ayuda y el alivio de la deuda para ayudar a los países a adoptar medias contra la pobreza, dentro de un marco general que coloque a los países mismos (no a los organismos de ayuda externa) en el centro del diseño de la estrategia de desarrollo y garantice que los recursos externos se utilicen de manera eficaz en apoyo de la reducción de la pobreza.
- Ofrecer a los países y personas pobres la oportunidad de hacerse escuchar en los foros mundiales, en particular mediante contactos internacionales con organismos establecidos por los mismos pobres.

Ante este panorama global de pobreza y desigualdad, la comunidad internacional se ha fijado varias metas para los años del siglo XXI, basadas en las deliberaciones de varias conferencias de las Naciones Unidas celebradas en el decenio de 1990. Estas metas internacionales de desarrollo, en su mayoría fijadas para el año 2015, comprenden la reducción de la pobreza de ingreso y de las privaciones humanas en sus múltiples facetas. Estos objetivos son las siguientes.

- Reducir a la mitad la proporción de personas que viven en situación de pobreza extrema (con menos \$1 diario)<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Humano 2000/2001.

<sup>56</sup> La conclusión es la siguiente: si algunos países pueden realizar importantes progresos en la reducción de la pobreza, en sus numerosas formas, los otros pueden hacerlo también. Por otra parte, la mitad de los países del mundo no han podido alcanzar todavía el objetivo del crecimiento económico sostenido, requisito fundamental para reducir la pobreza a largo plazo.

- Rebajar en dos tercios las tasas de mortalidad en la infancia y en la niñez.
- Reducir las tasas de mortalidad materna en tres cuartas partes.
- Asegurar el acceso universal a servicios de salud reproductiva
- Aplicar estrategias nacionales orientadas a lograr un desarrollo sostenible en todos los países para el año 2005, con el fin de invertir la pérdida de recursos ecológicos para el año 2015.

Para alcanzar las metas internacionales de desarrollo establecidas se precisará la adopción de medidas encaminadas a estimular el crecimiento económico y a reducir la diferencia de ingresos, pero ni siquiera este crecimiento equitativo será suficiente para lograr la consecución de las metas en las esferas de salud y la educación.

Además, las medidas para conseguir una mayor sostenibilidad ambiental serán decisivas para aumentar los activos a disposición de los pobres y para reducir la incidencia de la pobreza a largo plazo. Todas estas medidas deberán compaginarse para impulsar la consecución de las metas mencionadas. En otras palabras, se requiere una estrategia más amplia e integral de lucha contra la pobreza.

Los países deben preparar su propio plan de políticas para reducir la pobreza, en las que deberán reflejarse las prioridades nacionales y las realidades locales. Las decisiones dependerán del contexto económico, sociopolítico, estructural y cultural de cada país, o mejor, de cada comunidad.

Los países en desarrollo no pueden conseguir por sí solos objetivos como la estabilidad financiera internacional, importantes progresos en la investigación agrícola y sanitaria ó grandes oportunidades en el comercio internacional. La intervención de la comunidad internacional y la cooperación para el desarrollo continuarán siendo imprescindibles.

Las esferas de acción de alcance nacional e internacional para el período actual según el Informe de Desarrollo Humano de 2000, por ese orden son:

### **7.3.1. Oportunidad**

Para ampliar la capacidad económica de los pobres estimulando el crecimiento general y multiplicando sus activos (por ejemplo, la tierra y la educación) y elevando la rentabilidad de los mismos, mediante una combinación de medidas encaminadas al mercado y otro tipo de cambio. Dentro del eje de la oportunidad se encuentran una serie de medidas que ayudaran para cumplir con el mismo, estas medias son:

- *Aliento eficaz de la inversión privada.* Dentro de la inversión privada son la inversión y la innovación tecnológica los principales motores del crecimiento del empleo y de los ingresos derivados del trabajo.

El clima favorable a la inversión privada se llevara a cabo por medio de una política fiscal y monetaria firme, regímenes estables de inversión, sistemas financieros sólidos y un entorno económico claro y transparente. Pero supone también garantizar el imperio de la ley y adoptar medidas para acabar con la corrupción. La inversión pública y privada deben de complementarse para poder generar nuevas oportunidades de mercado.

- *Expansión en los mercados internacionales*
- *Multiplicación de activos de los pobres*  
Mayor gasto público para los pobres  
Prestación de buenos servicios (con un buen gobierno)  
Participación de las comunidades pobres en la selección de servicios y supervisión
- *Corregir las desigualdades en la distribución de los activos por razón de sexo, etnia, raza y extracción social.* Por medio del gasto público, reforma institucional y participación.
- *Llevar la infraestructura y los conocimientos a las zonas pobres tanto rurales como urbanas.* (luz, transporte, agua, etc:.)

### **7.3.2. Empoderamiento**

La esfera del empoderamiento pretende conseguir instituciones estatales más responsables y atentas a las necesidades de los pobres, fortalecer la participación de los pobres en los procesos políticos y en las decisiones locales y eliminar los obstáculos sociales derivados de las diferencias de sexo, etnia, raza, religión y rango social. Todo esto por medio de:

- *Establecimiento de las bases políticas y jurídicas para un desarrollo basado en la integración;* con instituciones transparentes, democráticas y participativas.
- *Creación de administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad;* sin corrupción y con accesibilidad a la información.
- *Promoción de una descentralización integradora y de desarrollo comunitario;* fortalecimiento del poder local y la descentralización medio de la participación popular y organizaciones gubernamentales.
- *Fomento de la equidad entre hombre y mujer;* igualdad de oportunidades.
- *Superación de las barreras sociales;* por medio de debates de las practicas excluyentes con el compromiso y la participación de los grupos afectados.
- *Respaldo del patrimonio social de los pobres;* también trata sobre el fortalecimiento del poder local.

### **7.3.3. Seguridad**

Para crear un clima de seguridad se deben tener bien presentes las consecuencias que acarrea a los pobres la inseguridad para poder así disminuir los riesgos es decir reducir la vulnerabilidad de las personas pobres frente a la mala salud, las crisis económicas, las pérdidas de cosecha, los trastornos provocados por las políticas, los desastres naturales y la violencia, además de ayudarles a hacer frente a las adversidades cuando se presenten. Gran parte de esta tarea consiste en la introducción de sistemas eficaces de protección social para mitigar los efectos de las calamidades personales y nacionales.

- *Formulación de un planteamiento modular para ayudar a los pobres a gestionar riesgos;* por medio de intervenciones en la comunidad, el mercado y el Estado. Por ejemplo los fondos de inversión social.
- *Formulación de programas nacionales de prevención preparación y respuesta en caso de crisis generales financieras y naturales;* todo esto basado en una macroeconómica acertada y sistemas financieros fuertes con programas sociales de objetivos específicos
- *Diseño de sistemas nacionales de gestión de los riesgos sociales conducentes al crecimiento.*
- *Acción frente a los conflictos civiles*
- *Hacer frente a la epidemia del VIH/SIDA.*

#### **7.4. Intervenciones Internacionales**

Estas intervenciones deben estar encaminadas según el Banco al mayor alivio de la deuda y obtención de cooperación para el desarrollado basado en un tipo de ayuda eficaz. Las Intervenciones también están bajo el marco básico de la estrategia que son el de oportunidad, empoderamiento y seguridad.

Según el primer eje, la oportunidad se va a dar con mayor apertura a los países pobres en los mercados internacionales, mayor inversión en materia de cooperación y más en aquellos países que tengan políticas acertadas de reducción de la pobreza y continuar con programas internacionales de ayuda, como lo es la Iniciativa de reducción de la deuda.

El empoderamiento de los países a nivel internacional será por medio de la participación en la elaboración propia de los programas y documentos de reducción de la pobreza y la identificación con los países donantes, la sociedad civil y el sector privado.

Por otro lado obtener el mayor y mejor provecho de los foros internacionales y no solo asistir a ellos. Ahora de parte de los organismos internacionales de desarrollo fomentar la transparencia en las estrategias y decisiones así como incentivar al dialogo.

Otro aspecto de gran importancia en este ámbito es la seguridad a nivel de las finanzas internacionales para crear un clima estable que no afecte de sobre manera a los países pobres.

## 8. Fondos Sociales

Es importante hacer una anotación aparte de los fondos sociales<sup>57</sup> ya que estos constituyen fuente de recursos para la estrategia por un lado y por el otro son los enlaces con la cooperación internacional. Los fondos sociales surgen en América Latina como mecanismos para aliviar los efectos de las políticas de estabilización. Surgen con un carácter temporal que posteriormente se hizo permanente y forma parte vertebral de la estrategia. Se perseguía que estos fondos fueran transparentes, rápidos, eficientes y flexibles y como ya lo hemos dicho apoyados por los organismos internacionales.

Los fondos sociales en el periodo 1996-2000 fueron entendidos como mecanismos temporales de intermediación financiera:

- Fondo de Inversión Social, para extender servicios sociales, por medio de financiamiento de pequeños proyectos que respondan a la demanda de las comunidades y Gobiernos locales, apoyados en la participación de grupos para la ejecución y operación de los proyectos.
- El Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ-, para canalizar recursos par el desarrollo de programas y proyectos destinados a la población en situación de pobreza, más afectadas por el conflicto armado interno.
- El fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario –FSDC-, canaliza los recursos por medio de los consejos de desarrollo a nivel departamental,
- El Fondo de Desarrollo Indígena –FODIGUA- programas destinados a mejorar las condiciones de vida y desarrollo humano de los pueblos indígenas.

Adicionalmente a estos fondos existen otras instituciones ejecutoras como cuentas de distribución financiera el Fondo de Aporte al Desarrollo Rural –ADR-, el Programa Nacional de Autogestión al Desarrollo Educativo –PRONADE-, el Fondo para al Reactivación y la Modernización de la Agricultura –FONAGRO-, el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI- , el Fondo de la Salud y el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología –FONACYT-. Fueron creados estos fondos para ser instrumentos ágiles y modernos para evitar la duplicación de esfuerzos y perpetuidad de funcionamiento<sup>58</sup>.

En el período del Presidente Alfonso Porillo (2000-2003) los fondos sociales constituyen programas o acciones de emergencia que complementan las políticas para los sectores sociales. Son mecanismos temporales paralelos a la estructura de Gobierno, instrumentos centrales del programa de emergencia. Los impactos de los fondos deben ser directos y positivos dentro de la población en riesgo.

---

<sup>57</sup> Pueden ser denominados como fondos sociales, fondos de emergencia, programas de acción social, redes de seguridad social, redes de solidaridad.

<sup>58</sup> Secretaria General de Planificación. *Programa de Gobierno 1996-2000*. Guatemala 1996.

La estrategia del Banco Mundial para Guatemala da prioridad como ya lo hemos anotado a la reducción de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos; ya que sin la tremenda desigualdad económica y social de Guatemala podría llegar a estos objetivos. Trata de dirigir los recursos hacia las regiones de Noroccidente y Central del país donde reside la mayor concentración de la gente pobre y población indígena.

Un segundo objeto del Banco es la promoción e implementación de los Acuerdos de Paz. También busca el sector público, por medio de una mayor participación del sector privado, de las ONG's y de las organizaciones comunitarias.

En general el Banco tiene un enfoque de cuatro puntos para el proceso de desarrollo: inclusión de la gente pobre, los indígenas y la población rural en el proceso de desarrollo; expansión y mejoramiento de los servicios sociales; modernización de las instituciones del Estado, por medio de una estrategia diseñada para utilizar préstamos para programas de PAE, para mejorar las tres ramas del gobierno: para la regulación de los servicios públicos, la reestructuración del gasto y las finanzas públicas; el desarrollo de los sectores productivos y el medio ambiente.

Durante el período después de la formulación de los Acuerdos de Paz, el Banco se ha enfocado en el alivio de la pobreza, la reforma agraria, el desarrollo de los recursos humanos y los derechos indígenas. Como segundo objetivo es la promoción e implementación de los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo Socioeconómico y Agrario y el Acuerdo sobre Identidad y derechos de los pueblos indígenas.

La estrategia del Banco se Divide en dos áreas principales:

1) Alivio de la pobreza y Desarrollo de Recursos, el BM en su informe Guatemala: An Assessment of Poverty, sugirió que la mejor manera para superar la pobreza era por medio de la búsqueda de tres reformas principales:

- Apoya la expansión y el mejoramiento de los servicios básicos.
- Mejorando las capacidades productivas y las oportunidades de los pobres, principalmente, a través de un mejor sistema de tenencia de la tierra, una mejor infraestructura y mejores servicios de apoyo.
- Respalda la idea de aumentar la recaudación de impuesto para financiar las inversiones públicas que aumentarían la capacidad de obtención de ingresos de los pobres por medio de capital físico y humano.
- Implementación de los Acuerdos antes mencionados.

2) Sostenibilidad Macroeconómica y Reformas Estructurales:

- Conjuntamente con el FMI, el Banco Mundial apoya el ajuste macro-estructural. En relación al proyecto de modernización económica en 1992 se realizó con un préstamo de US\$120 millones, el cual ha finalizado. El Banco además se concentra

en la reforma financiera y del sector público, la reforma comercial y fiscal, la privatización de las empresas públicas.

- El apoyo a estas reformas es para lograr una tasa de crecimiento aparentemente más alta. Las inversiones y el crecimiento económico constituyen los elementos principales para aliviar a la pobreza. En algunos casos incluyen programas con PAE y la imposición de restricción sobre los sindicatos.

En el período de 2000 al 2002 la estrategia del Banco Mundial y el Fondo Monetario la encontramos en parte en la Estrategia de Reducción de la Pobreza que constituye el documento por medio del cual se otorgaron préstamos de parte de la Comunidad Internacional y de estos mismos Organismos. Así mismo existen documentos en los cuales se establecen las condiciones de préstamos y el plazo para los desembolsos, tema que se desarrollará en el último capítulo.

### **III. Situación de Pobreza en Guatemala**

*En este capítulo no se pretende agotar el tema de la pobreza, sino dar a conocer las percepciones que se tienen de ella, en los medios donde se toman decisiones dentro de la política pública y así poder determinar cual es el enfoque que se le da en la toma de decisiones para la reducción de pobreza. Al mismo tiempo se analizan las concepciones de Organizaciones nacionales e internacionales, de especialistas indígenas y no indígenas en Guatemala. Se toman como elementos fundamentales dentro de la pobreza la exclusión social y el desarrollo desigual.*

#### **1. Elementos Conceptuales y Teóricos**

##### **1.1. Pobreza**

¿Qué se entiende? ó ¿Qué entendemos por pobreza? Son preguntas muy amplias y difíciles de llegar a consenso ya que cada persona la percibe según su condición de vida. El intentar contestarlas nos lleva a la recopilación de una gama de conceptos, ideologías, percepciones, etc., y todo esto por su carácter subjetivo.

Una primera definición de pobreza podríamos decir que es la falta de recursos materiales para el desarrollo de la vida humana, siendo una definición materialista que expresa que quien no tiene dinero es pobre.

La pobreza no se puede reducir a una simple concepción de las carencias de tipo económico, porque existen otros elementos básicos para el buen desarrollo de las personas en los que el elemento económico no es lo principal, entre ellos se encuentran: la libertad, la participación, la justicia, la identidad y la cultura entre otros.

“La pobreza, para quienes la sufren, se presenta en un paquete difícilmente sintetizable de privaciones materiales, sociales y culturales. La pobreza es una condición que degrada a quienes la padecen, hiere la autoestima y el espíritu de lucha”<sup>59</sup>.

La pobreza no solo es una expresión económica, sino también tiene inclusión política como lo demuestra la anterior concepción, asociándolo a la falta de poder de

---

<sup>59</sup> Sojo, Carlos. *Viviendo a medias: Nueva pobreza en Costa Rica*. FLACSO. Costa Rica. 1996

decisión a causa de la falta de recursos económicos. Por consiguiente una de las más importantes expresiones de la pobreza es la falta de participación en todos los procesos políticos, sociales, culturales y otros.

Existen otras concepciones que tratan de definirla desde una perspectiva **socio-cultural**: refiriéndose a “aquellas personas, familias o grupos sociales cuyos recursos materiales, culturales y sociales son limitados que les excluyen del mínimo nivel de vida aceptable, es decir, para disfrutar de las condiciones de vida consideradas normales en una sociedad determinada. Lo cual hace referencia al derecho a participar en los elementos básicos del bienestar que va más allá de la subsistencia: educación, cultura, salud, educación, trabajo, seguridad social y recreación”.<sup>60</sup>

El Informe de Desarrollo Humano de 2000: “la pobreza es más amplia que la falta de ingresos (...) es una privación en muchas dimensiones. Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana”.

La pobreza debe ser asociada, en consecuencia a una limitación real para acceder al desarrollo humano, entendido éste como “una ampliación de las capacidades importantes para todos, capacidades tan básicas cuya ausencia impide otras opciones”. Bajo esta óptica ser pobre implica limitaciones:

1. Para vivir una vida larga, saludable y creativa,
2. Para mantenerse informados.
3. Para tener un nivel de vida decoroso
4. A la dignidad, al respeto por uno mismo y por los demás.

En suma la imposibilidad real de vivir en libertad.<sup>61</sup>

El informe de Desarrollo Mundial 2000/2001 del Banco Mundial dice que la pobreza no solo es un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano sino que es también la vulnerabilidad, e incapacidad de hacerse oír, falta poder y de representación. La pobreza es la imposibilidad de alcanzar un estándar mínimo de vida. De acuerdo a este criterio, el concepto de pobreza tiene dos elementos: a) los gastos mínimos que son necesarios para sobrevivir y satisfacer las necesidades y; b) los gastos que son necesarios para participar en la vida diaria de la sociedad (de carácter subjetivo).

---

<sup>60</sup> Alvarado Ajanel, Virgilio. *El papel del Ministerio de Cultura y Deportes en la Reducción de Pobreza*. Ponencia de Seminario: “Cultura y Pobreza en Guatemala”. Junio de 2001. Ministerio de Cultura y Deportes.

<sup>61</sup> Informe sobre desarrollo humano 2000. PNUD. Madrid: Mundi-Prensa, p.73

Las anteriores concepciones nos dan otros elementos de interpretación de la pobreza traducida como la privación de una vida digna, es decir aquello que le impide o que lo amarra, para no poder salir de ella ya que lo limita en su libertad de plena participación. Encontramos también dentro de la pobreza otro concepto que es de gran relevancia y que engloba este fenómeno, el de la exclusión en un proceso sistemático, que más adelante se ampliará.

Dentro de las Organizaciones y Organismos Internacionales se incluyen elementos nuevos de interpretación como: la vulnerabilidad, la falta de empoderamiento y la multidimensionalidad de la pobreza.

Por otro lado haciendo referencia del sentir ó de la experiencia de los que viven en pobreza, se añaden elementos de humillación, desesperación, resignación, falta de esperanza, hambre y muchos términos más, que difícilmente se puedan dejar de lado.

Como hemos visto el concepto de Pobreza ha ido evolucionando ya que existen nuevos estudios que no solo toman datos cuantitativos sino también cualitativos para definir y explicar el fenómeno, incluyendo las percepciones de las personas que sufren este flagelo. Esto es muy importante porque permite determinar por medio de oír las necesidades de los mismos afectados para poder realmente llegar a ellos y ayudarlos no creando modelos solo en base a concepciones teórica que no nos llevaban a remediar el problema.

Además de ser multidimensional, la pobreza es un fenómeno dinámico ya que es un hecho social e histórico. La pobreza tiende a transmitirse de generación en generación produciendo así un círculo vicioso del cual es muy difícil salir.

A efecto de desarrollar un concepto propio que guíe el resto de la investigación nos apoyamos en las respuestas de nuestros entrevistados.

## Cuadro de Resumen de Entrevistas<sup>62</sup>

*“La pobreza es el problema ético, económico, social y político más grave de Guatemala si no se resuelve no solo se pone en peligro la viabilidad económica del país sino también la política y la sociedad. Las tensiones sociales y políticas que se generan por los niveles altos de pobreza que vivimos en Guatemala, no se van a resolver o sea incluso la violencia delincriminal no se va a resolver si nosotros no atendemos y resolvemos la problemática de la pobreza.”*

*“Hasta el momento no conozco una definición única... sobre el tema de pobreza. La verdad es que la pobreza tiene una multidimensionalidad de conceptos, cada quien que tu le preguntas, cada quien te percibe que es lo que siente por pobreza y yo a la fecha no conozco una definición única de lo que es el tema de pobreza., pero lo que si sé, es que el tema de pobreza va muy relacionado con el tema de vulnerabilidad por ejemplo, de la inseguridad, de la falta de empoderamiento, digámoslo así de las personas”.*

*“Lo que quizás sí vale la pena decirte es como se ha venido midiendo la pobreza en Guatemala... por eso de alguna manera se relaciona mucho con el tema del ingreso y el que no tiene suficiente ingreso entonces se considera bastante pobre de ahí que podemos decir que Guatemala es pobre porque la gente no gana o no tiene los suficientes ingresos para consumir lo mínimo en este país. En este caso pobreza extrema, un consumo mínimo es que llene el requisito de calorías mínimas que ha establecido el INCAP por ejemplo, aunque hay que aclarar que el INCAP nos da un mínimo de calorías no así de proteínas. Entonces, hay que tomar ese tipo de cosas en cuenta, no. Te quiero decir que esta muy relacionado con el tema del ingreso, pero no solamente eso, sobre la vulnerabilidad porque cuando tu preguntas y se le ha hecho preguntas a la gente ¿qué entiende por pobreza? Lo que te dicen es, Bueno aquí es la humillación, no hay un concepto único para Guatemala”.*

*“Se ha venido a definir de varias formas a través de varios años, alguno la definió como la carencia de una necesidad básica, o decir de otro forma, en la presencia de por lo menos una necesidad básica insatisfecha, eso ya lo pone en condición de pobre. Y básicamente valga la redundancia por allí va la idea, nos hace falta vivienda, salud, educación, saneamiento, agua, por ahí que vamos hablando de pobre. Más complicado para Guatemala, o se vuelve más complicado el panorama en cuanto no solo tenemos pobreza sino que hay un alto índice de pobreza extrema, también. En este caso hablar de extrema pobreza, son personas que esas necesidades básicas insatisfechas son realmente lejanas y se le agregan cual es la capacidad adquisitiva de las personas, pues creo que habrá escuchado que están ganando 1 dólar de ingreso per capita, entonces eso ya nos pone una situación más difícil. Es importante ver entonces el combate a la pobreza a estado presente siempre”.*

Fuente:

Elaboración propia en base a entrevistas realizadas en trabajo de campo

---

<sup>62</sup> Ver cuadro de entrevistados en Anexos.

## Cuadro de Resumen de Entrevistas<sup>63</sup>

*“Pobreza indígena... no solo cuestiones económicas... desde el aspecto espiritual, cultural. Desde el punto de vista ecológico y de la naturaleza. Cuando hablamos de pobreza no es tanto la cuestión económica en las familias a veces hace falta recursos y no es el factor principal, cuando hablamos de pobreza económica, cuando no hay que comer, no hay plata, es de cultura, es de la cultura.*

*A veces hay vicios, etc. Los abuelos hacen un diagnostico de donde viene la pobreza: de lo espiritual. Cuando uno esta bien con su cultura, esta bien. Aunque tengan dinero no viven bien. Lo más importante es que tengamos maicito, fríjol, etc. Talvez en lo económico esta bien pero en lo espiritual no esta bien”.*

*“Bien, o sea que el término pobreza para nosotros como pueblos indígenas tiene una connotación cultural, o sea que podemos tener la pobreza según teóricos que analizan ese fenómeno lo ven como la escasez de recursos y la baja calidad de vida que tienen las personas, en sus ingresos por distintas actividades económicas para su desarrollo personal, integral de la familia por lo tanto la pobreza entre las poblaciones indígenas se ve desde el punto de vista de escasez de recursos pero también esta relacionado... integrado con la cultura, o sea que muchas veces podemos tener escasez de recursos digamos para nuestro desarrollo económico social, sin embargo a la vista de la cultura occidental digamos la superación de la pobreza es tener aparatos eléctricos, es tener digamos es consumir ciertos productos como el tener radio en la casa, tener luz eléctrica, agua potable una serie de cuestiones; y para las poblaciones indígenas la pobreza tiene una relación en cuanto a lo cultural no es solo la escasez de ingresos sino también la perdida de valores culturales. ...le ha permitido caer en ese fenómeno de la pobreza desde el punto de vista de la cultura occidental donde valoran los aparatos suntuosos que podría tener una comunidad, para ver si es pobre o es rica, pues.*

*...yo creo que habría que hablar de indicadores culturales para poder determinar el grado de pobreza, el grado de acceso a ciertos elementos en la cultura maya.”.*

*(Diferencia entre pobreza indígena y ladina) “Ninguna, la pobreza es un problema estructural del país no va tener nada que ver con étnico, con ser ladino o pertenecer a un grupo maya, no va a tener nada que ver”.*

*“Bueno pero afecta más a los indígenas porque han sido los más excluidos y los más marginados históricamente. ...pero afecta exactamente por ejemplo en el caso de los urbanos, usted analiza la pobreza ve que los grupos indígenas en las áreas urbanas tienen mejores estrategias de sobrevivencia que los grupos ladinos pobres posiblemente las leyes social, posiblemente el capital social que ellos tienen es mucho más fuerte que los ladinos a lo mejor los ladinos ni si quieren lo tienen”.*

Fuente:

Elaboración propia en base a entrevistas realizadas en trabajo de campo

<sup>63</sup> Ver cuadro de entrevistados en Anexos.

## Cuadro de Resumen de Entrevistas<sup>64</sup>

*“ Bueno, la pobreza es la condición natural de todas las personas, todos nacemos pobres, la pobreza no tiene causas, lo único que tiene causas es la riqueza. Entonces, sí queremos que las personas salgamos de nuestro estado natural que es la pobreza, tenemos que hacer un análisis de cuales son las causas de la riqueza para poder nosotros realmente en el largo plazo lograr la mejora en la calidad de vida de todos los habitantes de una determinada región o país*

*Y como decía con anterioridad siendo la pobreza condición natural de las personas, solo podemos medir como hacemos ido mejorando nuestra calidad de vida con relación a ir mejorando esa condición natural y nuestro parámetro tiene que ser los que están mejor, porque obviamente no nos vamos a comparar con aquellos que están peor sino ir mejorando*

*Estoy refiriéndome específicamente a las condiciones materiales, no vamos a entrar a lo que es pobreza de espíritu, sino una pobreza material, que es un término económico y tiene que ser analizado desde parámetros económicos.*

*(Diferencia entre pobreza indígena y ladina) No, yo creo que todos debemos ser iguales ante la ley y que fuera de la igualdad ante la ley todos los demás somos personas, cada uno de nosotros con nuestras características, nuestros gustos, costumbre, cultura que queremos hacer nuestra. Y yo creo que no es más pobre el indígena o un ladino, o un chino, sino que todos los hombres y mujeres; y todos debemos tener la oportunidad de poder mejorar nuestra calidad de vida, independientemente de cuales sean nuestras raíces o nuestros ancestros, orígenes, como se quiera ver.*

*“...es que no tienen ó están por debajo de los límites de la economía básica mínima que debe tener una familia, una comunidad, una sociedad, creo que esos son términos de pobreza que se han entendido. ... se ha entendido en cuanto a la economía familiar que no puede acceder a lo mínimo como familia, como una persona digna para poder tener una integridad como persona.*

*(¿Pobreza indígena?) Yo creo que tienen enfoques muy diferentes por eso lo anterior ...puede tener varias connotaciones. Desde la cosmovisión maya puede verse la pobreza como una persona que no tiene padres, que es huérfano, que le falta una parte de su cuerpo...se lo conoce como pobre, pobre. ...se entiende más por una cultura inmaterial, no tanto se habla de material como de economía; eso es lo que se ha podido entender desde la concepción indígena de pobreza. ...pobre es el que no tiene casa, pobre porque... yo creo que son diferentes niveles de pobreza. Pero, yo más entiendo que pobreza se va más profunda, de que es aquella persona... que tiene limitaciones para hacer un trabajo y para que alcance su dignidad como persona, que es uno. También, recalcando que la pobreza ha sido vista como falta de recursos materiales.”*

Fuente:

Elaboración propia en base a entrevistas realizadas en trabajo de campo

---

<sup>64</sup> Ver cuadro de entrevistados en Anexos.

El perfil de las personas entrevistadas fue de especialistas indígenas y no indígena, funcionarios públicos nacionales e internacionales. Para facilitar la interpretación a continuación presentamos una serie de términos y variables que nos ayudaran para la elaboración final del concepto:

### **Términos y Variables**

#### **Pobreza en General**

1. *Es el problema ético, económico, social y político*
2. *Multidimensionalidad ,*
3. *Vulnerabilidad*
4. *Inseguridad,*
5. *La falta de empoderamiento,*
6. *El ingreso mínimo.*
7. *Humillación,*
8. *Carencia de necesidades básicas,*
9. *Falta vivienda, salud, educación, saneamiento, agua.*
10. *nuestra calidad de vida*

#### **Pobreza indígena**

1. *El aspecto espiritual, cultural.*
2. *Ecológico y de la naturaleza.*
3. *La escasez de recursos y la baja calidad de vida*
4. *La perdida de valores culturales*
5. *Debajo de los límites de la economía básica mínima*
6. *Una cultura inmaterial*
7. *Diferentes niveles de pobreza.*
8. *Limitaciones para hacer un trabajo y para que alcance su dignidad como persona, falta de recursos materiales*

Mayoritariamente los entrevistados hicieron énfasis en la carencia de elementos básicos para una vida integral y digna: la educación, salud, agua, calidad de vida, libertad, etc.

Interrelacionando datos de las entrevistas y conceptos arriba indicados, se establece una tipología de los derechos básicos de los seres humanos:

1. *Acceso a la educación*
2. *Acceso a la salud*
3. *Acceso a una alimentación balanceada*
4. *Acceso a servicios públicos (agua potable, electricidad, carreteras, transporte)*
5. *Seguridad (vulnerabilidad)*
6. *Igualdad y acceso a oportunidades*

7. *Acceso a una vivienda respetable*
8. *Tener derecho de decisión sobre su futuro (empoderamiento)*
9. *Acceso al Trabajo*
10. *Libertad de ser (en su cultura, identidad, origen, religión)*

Estos elementos puede decirse que son once derechos fundamentales de cada individuo que cuando falta uno de ellos podemos estar hablando de pobreza. Por consiguiente, nos damos cuenta del carácter multidimensional de la pobreza y nos referimos a tres ejes:

### **1. Pobreza Material ó Económica:**

Que es la pobreza de ingresos que caracteriza a un grupo demográfico cuyos ingresos personales o de consumo son inferiores a los establecidos en la línea de la pobreza. Es la carencia o ausencia total de servicios y bienes básicos.

### **2. Pobreza Política ó Intelectual**

La pobreza política o intelectual es en donde no existen medios de participación, condicionando y limitando así el desarrollo cultural, ideológico, político y económico de las personas.

### **3. Pobreza Social.**

La pobreza social se refiere a los procesos sociales e institucionales que no permiten la plena integración de ciertos grupos con plenos derechos a la participación dentro de la sociedad viendo en ellos características para limitar su inserción, de género, religión, cultura, etnia.

Ahora bien, profundizando en el análisis percibiremos sí hay diferencia entre pobreza indígena y no indígena. Los entrevistados, en general, no hicieron diferencia en este punto, más bien se refirieron a la manera de cómo se percibe la pobreza en la cultura indígena y no indígena. Otros entrevistados hicieron la observación que el grupo más afectado era el de la población indígena por ser mayoría y por la historia de opresión que han vivido.

En el plano conceptual y cultural el ser pobre se vincula a su cosmovisión y no únicamente desde la visión materialista del bienestar, denominada por uno de los entrevistados como “pobreza inmaterial” refiriendo desde la cosmovisión maya como pobreza espiritual en la que entran otros elementos de carácter subjetivo y poco cuantificable. Esta pobreza espiritual o inmaterial se refiere más al individuo en sí, el como se comporta, cuales son sus valores morales, éticos, la relación con la naturaleza, sobre las responsabilidades para con su familia y así también esto supone la pérdida de su cultura al ir faltando estos elementos y por consiguiente la identidad. En este sentido podemos estar hablando de un cuarto eje que como se ha mencionado la “**Pobreza inmaterial o espiritual**” desde la cosmovisión maya.

## 1.2. Exclusión social

El término de Exclusión social es más amplio que la pobreza, permite desarrollar un modelo multidimensional y dinámico para explicar como se relacionan una serie de elementos que pueden ser entre otros la pobreza, la desigualdad y la marginalidad.

De este modelo multidimensional podemos referirnos a algunas características que se relacionan mucho con las formas de pobreza ya mencionadas pero que en su conjunto constituyen el sistema de exclusión social. Estas son: a) la exclusión por medio de elementos no económicos sino de acceso a bienes y servicios y al capital humano; b) la exclusión de los medios de participación de ciertos grupos sociales en el sistema del sector público; c) la desigualdad de oportunidades en el ámbito laboral y en instituciones de protección social privadas y públicas; y d) la falta del pleno ejercicio de los derechos políticos, incluyendo los derechos humanos fundamentales.

Según el informe de Desarrollo Humano del 2000 la exclusión social es: *El proceso histórico y social por medio del cual se niegan los derechos humanos de las personas en razón de su condición socioeconómica, su pertenencia a un determinado grupo étnico o cultural, su condición de género, su edad, su adscripción ideológica o religiosa.* Pueden reconocerse tres dimensiones claves en las que se expresa la exclusión:

- a. La económica, que incluye las limitaciones estructurales al acceso y participación en los mercados, lo cual, a la vez, frena el acceso a los recursos y al ingreso,
- b. La político-jurídica, la cual implica que los mecanismos tradicionales de participación social son inadecuados para expresar los intereses de los grupos más vulnerables y más bien impone barreras al ejercicio de los derechos ciudadanos,
- c. La exclusión social que refiere al desconocimiento de identidades y particularidades de etnia, género, religión o a preferencias de ciertos individuos y grupos sociales.<sup>65</sup>

Según los anteriores elementos de la exclusión social podemos determinar que la exclusión social no solo habla del acceso de oportunidades, sino también del acceso a las instituciones sociales, culturales y políticas. También nos permite hacer relaciones de carácter social que no precisamente habla de ingresos o consumo.

El concepto de exclusión social complementa la pobreza con los Derechos Políticos y de Ciudadanía. La exclusión social tiene una serie de variables que al combinarse pueden crear un grado de exclusión más severo, por ejemplo: al relacionar lo rural y lo étnico puede convertirse en otra forma de exclusión y si se le agregaran otras variables de género, niñez o vejez podría ser un grado más alto de exclusión.

---

<sup>65</sup> Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala. 2000. pag 12

En el proceso de exclusión son diversos los sectores o grupos afectados, pero existen dos grupos a nivel mundial que presentan un índice más severo. Estos grupos son algunos de origen afroasiático y los otros son los de origen indígena como en el caso de Guatemala, por consiguiente, podemos decir que la exclusión social se centra más en los factores de las diferencias étnicas y raciales.

Estudios sobre pobreza demuestran que la incidencia de pobreza entre los grupos indígenas es aproximadamente del 80%, es decir, cerca de 32 millones de personas, lo que representa una proporción muy grande con el promedio de la región que es de un 30%. La incidencia de pobreza indígena en Guatemala es de 73.8%, mientras que, la no indígena es de 40.6%.

El índice de exclusión social elaborado por las Naciones Unidas tomó en cuenta los indicadores de: analfabetismo de adultos, la probabilidad de vivir más de 40 años, el acceso a los servicios de agua y salud y la desnutrición de niños menores de cinco años. Según este índice, Guatemala para 1998 tenía un 25.9 concluyendo que aún se está lejos de salir de esta exclusión. Pero el grado más alto de exclusión social lo encontramos en las regiones del noroccidente y del norte con 38.5 y 34.7 respectivamente, seguidas por suroccidente con 30.4 y nororiente con 30.0, sin embargo, en la región metropolitana se encuentra el índice más bajo con 11.4.

Según el Informe de Desarrollo Humano del 2000 la exclusión social étnica se manifestó desde su origen en cuatro ejes temáticos:

#### 4. *La política*

Desde la ciudadanía, no todas las personas, y especialmente los indígenas y las mujeres, eran reconocidas con iguales derechos, es hasta tiempos posteriores que van reconociendo parte de estos derechos.

#### 5. *El trabajo*

El indígena fue utilizado solo como mano de obra forzada, barata o simplemente no remunerada durante regímenes conservadores, republicanos o liberales. Otra de las formas más severas de exclusión fue el pago de tributos ya que por medio de este pago ejercían poder sobre ellos. Luego para 1871 empieza el reclutamiento forzoso en el cual se incorporan por primera vez a la población indígena.

Este hecho hace surgir la milicia indígena (1889) creando para los 1980 las patrullas autodefensa civil y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, constituyéndose en la época más violenta y de represión indígena por el Enfrentamiento Armado Interno, obligándoles a inmigrar, que finalizó hasta 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz.

#### 3. *La tierra*

El acceso a la tierra era muy lejano para el hombre indígena y para la mujer a un principio era nulo. Se crearon varias leyes de expropiación que beneficiaban a la clase poderosa del país dejando a la clase baja sin acceso a ella (mayormente indígena), solo por medio de usufructo o como jornales en plantaciones de café, algodón y otras.

## 6. La educación

La exclusión en educación se ha venido manifestando desde el hecho de los contenidos temáticos en las escuelas, en la falta de infraestructura para llevar la educación a todas las regiones del país especialmente en el área urbana.

En conclusión, las tres razones principales de la exclusión social y la inequidad son: un modelo económico concentrador, un sistema en que las mujeres y los indígenas no cuentan con las mismas oportunidades de otros sectores, y un Estado con un desarrollo democrático primario.

La distribución del ingreso en Guatemala es uno de los indicadores más reveladores de la desigualdad social porque sólo el 4% de los guatemaltecos se queda con el 27% de los ingresos del país. Es decir, un grupo minoritario recibe rentas mensuales de 560 veces más que los más pobres.



En síntesis podemos definir la exclusión social como el conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales (por razones étnicas, de género, culturales, económicas, religiosas), imposibilitando su participación efectiva a nivel social, económico, cultural, institucional y político, llevándolos a situación de pobreza y mayor vulnerabilidad social. Como complemento a esta definición agregamos dos dimensiones de *carácter estructural* y *coyuntural*, entendiendo la primera como la exclusión resultado de un proceso en el tiempo en donde ha evolucionado y acumulado una serie de circunstancias históricas particulares representadas por el carácter coyuntural.<sup>66</sup>

En palabras de Carlos Sojo la noción de exclusión social resulta esencial para el diseño de una política de integración social ya que permite identificar formas y prácticas institucionales que generan exclusión y desarrollar los mecanismos que permitan superarla, aún cuando las desigualdades puedan persistir.

<sup>66</sup> Caracterización de *Filochofo*. tomada del Periódico 03-09-01.

## 2. Los métodos de medición de la pobreza

Aunque existe una gran discusión teórica sobre cual método es el más apropiado para medir la pobreza, en tanto a la situación de desarrollo de cada país, se halla bastante consenso a nivel internacional que la pobreza es difícil de cuantificar con exactitud por el elemento subjetivo que posee, se han elaborado métodos científicos que nos permiten obtener una visión sobre el problema, así como, dimensionar las carencias materiales en contextos determinados. Estos métodos por ser de uso internacional permiten hacer comparaciones de país a país.

La creciente preocupación y la persistencia de la pobreza han hecho que las metodologías de medición hayan mejorado tratando de identificar, cuantificar y caracterizar a los pobres.

Este proceso ha partido con el uso de indicadores globales y regionales y ha evolucionado hasta poner la atención en la familia como unidad básica de referencia. Sin embargo estos avances no han podido llegar a incorporar en una definición operacional, las necesidades no materiales, como las señaladas anteriormente como inmateriales.

Durante los años cincuenta, la preocupación venía por el desarrollo como la única forma para superar la pobreza o como su homónimo, llevando así a los indicadores de desarrollo como indicadores para medir la pobreza.

Es en este entonces que surge el Producto Interno Bruto per cápita como indicador más utilizado, pero las desigualdades en la distribución de producto y la creciente constatación de que el nivel de bienestar no depende únicamente del éxito en la producción y el crecimiento, sino que depende también de las condiciones históricas y de políticas adoptadas especialmente en el campo social, llevaron al abandono relativo de este indicador.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Menjivar, Rafael. *La pobreza en América Central*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO-. Costa Rica. 1992.

Buscando una correlación entre las variables anteriores surgen otras medidas por medio de los indicadores de la esperanza de vida al nacer, la tasa de mortalidad infantil, la tasa de alfabetización, y el nivel de nutrición. Existen instituciones que se dedican a medir la pobreza en base a solo un indicador de los anteriores, como por ejemplo, UNICEF con la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años.

Estos indicadores tienen como unidad de análisis solo una unidad geográfica no tomando en cuenta otros indicadores y las diferencias que puedan existir dentro de la población. Estos resultados dificultan o no permiten la elaboración de políticas de ayuda a los pobres ya que no se pueden identificar a los grupos afectados.

En la década de los noventa, es cuando comienza a utilizarse el método de la línea de la pobreza. Este método surge de la necesidad de relacionar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de carácter estructural a las condiciones específicas de las personas en un momento determinado y la posibilidad de éstas de proveerse los medios para cubrir las necesidades. Estos nuevos indicadores se miden a través de categorías distintas pero se complementan para explicar el fenómeno de la pobreza.

Cual es el mejor método para medir la pobreza, eso es tema de discusión ya que este va a depender de las características de la población, de llegar a un consenso, de la aceptación de un método u otro que llene las necesidades de cada país.

A continuación se hace una descripción y evaluación de los principales elementos de los tres enfoques más utilizados y aplicados en Guatemala así como a nivel internacional. Estos métodos son:

7. El enfoque del método directo o de necesidades básicas insatisfechas
8. El enfoque de la pobreza por ingreso o línea de pobreza
9. Niveles de Consumo

## **2.1. Método de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-**

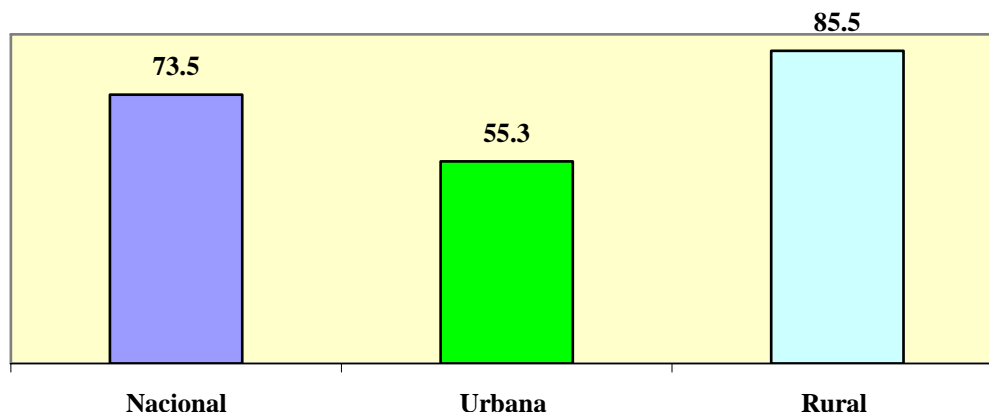
Este método de necesidades básicas insatisfechas, también denominado método directo consiste en: la identificación de las necesidades básicas, la selección de variables e indicadores que determinen un grado de satisfacción, establecer un mínimo de satisfacción y la clasificación de los hogares como pobres o no pobres según el grado de satisfacción de las necesidades.

Este método utiliza datos censales por consiguiente se limita a la información que estos posean. Los indicadores son: las condiciones de la vivienda, la infraestructura del hogar (agua potable, sistema de drenajes, etc.), el acceso a la educación y la subsistencia del hogar, así como, la capacidad para satisfacerlo.

La clasificación por medio de este método supone que la falta de una necesidad básica ó la no satisfacción de una necesidad básica se considera pobre y la falta o insatisfacción de dos ó más necesidades básicas la extrema pobreza.

La siguiente gráfica nos muestra según este método cual es la situación de pobreza en Guatemala en el territorio nacional, urbano y rural. La población con al menos una necesidad básica insatisfecha alcanza el 73% de la población. Las proporciones más altas de NBI se encuentran en el área rural (85.5%), entre los indígenas (85.9%), esta relación entre la variable rural y la variable indígena no importando que método se aplique es más alto el índice de pobreza.

**Pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas  
(en porcentajes)**



Fuente:

Elaborado por SEGEPLAN en base al Mapa de pobreza estimaciones del PNUD.

## **2.2. El enfoque ó método de Ingreso o Línea de Pobreza:**

Este es un método indirecto de medición y definición de la pobreza porque su atención la enfoca en los bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las familias y su indicador fundamental es “la suficiencia relativa del ingreso familiar”.

Este método consiste en establecer cual es la línea divisoria entre pobres y no pobres, a esta se le denomina “línea de la pobreza”. Esta línea se calcula a partir del costo de una canasta básica que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos establecidos, ampliándolo, con el costo de otros bienes no alimentarios<sup>68</sup> y servicios básicos. Consiste en cuatro elementos: la definición de una canasta que satisfaga esencialmente cada hogar, el cálculo de esta canasta básica, la comparación de la línea de pobreza (con el elemento anterior) con el ingreso del hogar y por último la clasificación de todos los hogares y sus miembros, cuyo ingreso es menor al de la línea de la pobreza.

En base a este método, son pobres extremos o indigentes, aquellos cuyo ingreso no le permite ni siquiera adquirir la canasta básica de alimentos; los pobres, aquellos que

<sup>68</sup> Se refiere a salud, vivienda, vestido, recreación, etc.

pueden alcanzar la canasta básica de alimentos pero no pueden satisfacer otras necesidades básicas no alimentarias; y no son pobres los que tiene la capacidad de adquirir la canasta básica de alimentos y pueden satisfacer al mismo tiempo las necesidades no alimentarias.

De este método se pueden deducir dos líneas de pobreza:

1. Línea de pobreza extrema, cantidad necesaria para adquirir la canasta básica de alimentos.
2. Línea de pobreza, cantidad de dinero necesario para adquirir la canasta básica de alimentos y satisfacer otras necesidades básicas no alimentarias.

También existe una línea internacional de pobreza, esta línea establece que todos los individuos con un ingreso menor de US\$2.00 diarios son pobres y aquellos que tengan un ingreso por debajo de US\$1.00 son extremadamente pobres. El objetivo principal de esta medida es el poder realizar comparaciones con otros países.

Según la línea internacional de la pobreza, hay alrededor de seis millones de personas cuyos ingresos mensuales son menores de Q389.30, esta cantidad tiene poca diferencia en relación con la línea de pobreza nacional que son Q366.53 por mes por persona. Con relación a este indicador más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza general, según el indicador internación el 56.7% de la población esta en pobreza y según la línea nacional el 54.33% de la población total.<sup>69</sup>

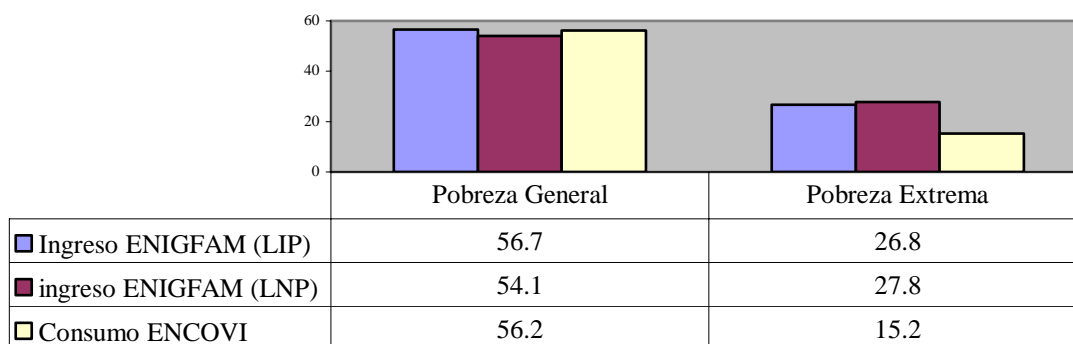
Este método sí bien nos da datos sobre los hogares pobres no toma en cuenta los bienes y servicios que la familia adquiere sin necesidad de pago, como el autoconsumo y los intercambios en especie. No toma en cuenta tampoco el ahorro. También es de difícil interpretación con relación a los cambios coyunturales en la economía y con el mercado de trabajo.

Podemos observar en la siguiente gráfica que no existe mayor diferencia entre la Línea Nacional de Pobreza general y la Línea Internacional de Pobreza general, ahora con relación al consumo en la extrema pobreza sí existe una diferencia significativa de más de 11%. Ahora bien esto se debe a que no se ha tomado en cuenta como ya se ha dicho: el autoconsumo y los intercambio en especie.

---

<sup>69</sup> *El Drama de la Pobreza en Guatemala*. Un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad. Gobierno de Guatemala. Guatemala, febrero de 2001.

**Estimaciones de Pobreza General y Extrema  
(según diferentes técnicas y fuentes de información)**



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2001

### 2.3) Enfoque de Niveles de Consumo:

Como podemos darnos cuenta el enfoque por ingreso presenta una serie de deficiencias que no permiten obtener datos muy confiables pero que al ser combinados con los niveles de consumo pueden ser de utilidad. Los niveles de consumo miden como lo indica su nombre el consumo de los hogares. Los hogares son extremadamente pobres cuando no alcanzan a comprar los alimentos necesarios para satisfacer el consumo de necesidades calóricas diarias. La línea de pobreza general se define como el nivel de consumo necesario para cubrir las necesidades calóricas diarias, más los costos de una canasta de bienes básicos no alimenticios.

Según la Estrategia Reducción de la Pobreza (a partir de la Encuesta Nacional de Gasto Familiar –ENIGFAM- 98/99 realizó una estimación de la pobreza, aplicando el enfoque del consumo). Estimó que valor de la línea de pobreza extrema se encuentra en Q1,973.00 anuales por persona, en tanto que el valor de la línea de pobreza general se encuentra en Q4,020.00 anuales por persona. Sobre esta base se realizó una estimación de estos parámetros, y en combinación con datos del censo de población del 1994, se realizó una estimación de la pobreza general y de la pobreza extrema para cada municipio, lo que ha permitido conformar un mapa de Pobreza en Guatemala a nivel municipal.

En resumen, los instrumentos más recientes de medición de la pobreza son la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares –ENIGFAM- realizada entre 1998 y 1999, proporciona la estructura de los ingresos y gastos de los hogares. En junio y diciembre del 2000 el Instituto Nacional de Estadística –INE- realizó la primera Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI-, para conocer y evaluar las condiciones de vida de la población, determinar niveles de pobreza y los factores que la determinan. Esta última encuesta permite complementar a la primera para mejorar los mecanismos en la distribución del gasto.

## 3. La pobreza en Guatemala

La pobreza es un mal del cual padece la región de América Latina según la CEPAL, para el 2001 en esta región existen 211 millones de personas pobres y de ellas más de 89 millones se encuentran en extrema pobreza. La situación de pobreza y extrema pobreza para 1990 se ubicaba en 48.3% y 22.5 respectivamente, a pesar de haber implementado estrategias para reducir la pobreza en la década de los noventa no ha podido contrarrestar por completo el crecimiento demográfico, ya que de 1990 a 1999 la pobreza aumento en 11 millones de personas<sup>70</sup>.

Existe una diferencia bien marcada al relacionar el número de personas pobres de 1980 y 1999; de 135,9 millones en 1980 aumentó para 1999 a 211,4 millones, lo que demuestra la magnitud de cómo ha ido creciendo la población pobre y la gran importancia de implementar políticas eficaces para conseguir su reducción.

Otra característica de la región es que predomina más la pobreza en el área rural que en la urbana con 64% y 37% respectivamente.

Otro rasgo de la región de América Latina es que es la menos equitativa del mundo, en relación a la distribución de ingresos. A finales de los noventa el país con mayor concentración de ingresos fue Brasil con 0.64; Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Chile Panamá y Honduras son también países de alta desigualdad, con coeficientes de Gini<sup>71</sup> entre 0.55 y 0.60; algo más moderado es en país como Argentina, México, Ecuador, donde el coeficiente es igual o superior a 0.50.

Durante la década de los noventa la CEPAL realizo un estudio con una muestra de 17 de América Latina país sobre el gasto social en los que figuraban con mayor gasto por habitante Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay los que siguieron incrementando el gasto. Otro grupo entre los que se encuentra Guatemala, El Salvador, Paraguay, Perú y Republica Dominicana fueron ubicados como países de nivel bajo o muy bajo de gasto social por habitante<sup>72</sup>.

En Guatemala la pobreza es una cruda realidad en la que vive la mayoría de la población y se ve más reflejado en el área rural. En Guatemala 6 de cada 10 personas se encuentran en situación de pobreza y aproximadamente dos de cada 10, en extrema pobreza según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, presentada por el INE.

Para mayor comprensión del grado de pobreza en que vive Guatemala utilizaremos dos fuentes de información de datos para explicar este fenómeno: la Encuesta Nacional de

---

<sup>70</sup> **Panorama Social de América Latina 2000-2001.** CEPAL División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Costa Rica. 2001.

<sup>71</sup> Medida que muestra hasta que punto se aproxima una determinada distribución de alguna variable (ejemplo ingreso) a la igualdad o la desigualdad absoluta. A medida de que se aproxima a cero (1) la distribución del ingreso se aproxima a la igualdad (desigualdad Absoluta).

<sup>72</sup> **Panorama Social de América Latina 2000-2001.** CEPAL División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Costa Rica. 2001.

Gastos 1998-99 –ENIGFAM- y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 – ENCOVI-.

Según la ENIGFAM en Guatemala existen un 54.3% y 56.7% de pobreza por niveles de consumo e ingresos respectivamente. De extrema pobreza encontramos 22.8% y 26.8% respectivamente. Si hacemos la relación que existe entre lo urbano y rural encontraremos una diferencia muy significativa y no solo por área sino también entre el consumo e ingreso, en el área urbana existe una pobreza de consumo del 21.8% mientras que en el área rural es del 71.4; en cuanto al consumo. En lo que concierne a extrema pobreza, 32.8% de la población rural se encuentra en esta situación en comparación con 3.8% del área Urbana.

Del siguiente cuadro ya se ha hablado del índice de pobreza según el consumo, el ingreso y las necesidades básicas insatisfechas, otro aspecto importante que presenta es la relación de la brecha de pobreza, por medio de la cual se puede medir cuanto es lo que necesita cada área para salir de la pobreza y pobreza extrema. El porcentaje nacional de la brecha es de 25.1% equivalente a Q 1,009 en relación a la línea de pobreza, por persona para poder reducir la pobreza. El porcentaje más alto lo encontramos de nuevo en el área rural con 48.5%, queriendo decir con esto que necesitan mayor cantidad de presupuesto para poder salir de la línea de pobreza. Esta brecha no es posible disminuirla en un corto o mediano plazo, es realizable y según la evolución del PIB en un largo plazo.

*Guatemala: Incidencia de la Pobreza y pobreza extrema*

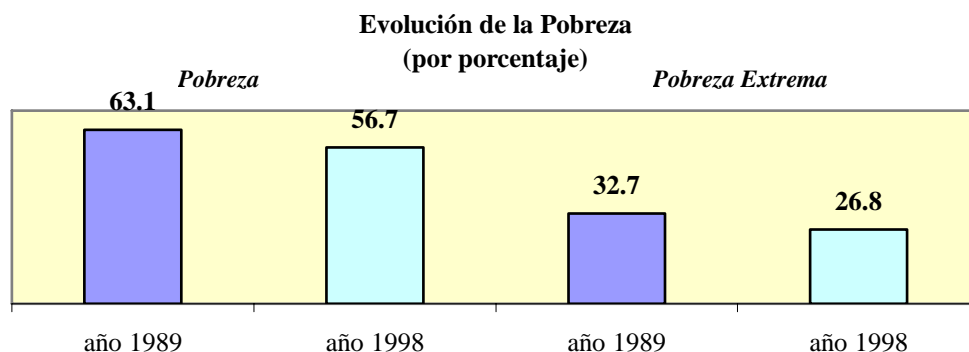
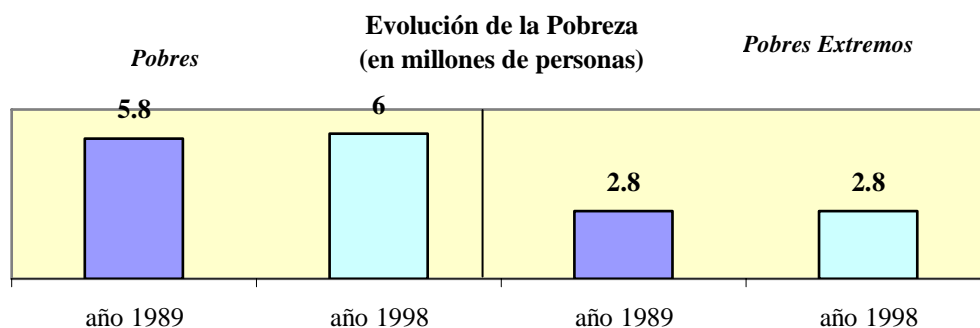
		Nacional	Urbana	Rural
<b>índice de pobreza (porcentaje de población bajo la línea de pobreza)</b>				
Consumo	Pobreza extrema	22.8	3.8	32.7
	Pobreza general	54.3	21.8	71.4
Ingreso	Pobreza extrema	26.8	7.1	39.8
	Pobreza general	56.7	28.4	75.3
<b>Brecha de pobreza</b>				
Consumo	Pobreza extrema	7.5	0.9	11.0
	Pobreza general	25.1	7.1	34.4
Ingreso	Pobreza extrema	--	--	--
	Pobreza general	45.5	33.8	48.5
<b>Necesidades Básicas Insatisfechas</b>				
% Hogares con una NBI		73.5	55.3	85.5

Fuente: elaboración de SEGEPLAN con base en Mapa de pobreza y estimación del PNUD.

Sí analizamos la evolución de la pobreza en Guatemala podremos encontrar que el número de pobres aumentó al pasar de 5 millones y medio en 1989 a 6 millones en 1998, aunque la proporción de pobres disminuyó ya que paso del 63.1% al 56.7% del total de la población en ese período (1989-1998).

Se encuentran dentro del total de pobres que los que están en una situación de pobreza extrema, que en 1998 suman 2.8 millones de personas, cantidad que no ha variado en relación a 1989. Por consiguiente, la proporción de personas en extrema pobreza disminuyó del 32.7 al 26.7 del total de la población. (ver grafica)

A pesar de el aumento de personas pobres, debe tomarse en cuenta que la disminución proporcional de la población en un período de 10 años fue mayor que la reducción de pobreza en general (del 63.1% al 56.7%)

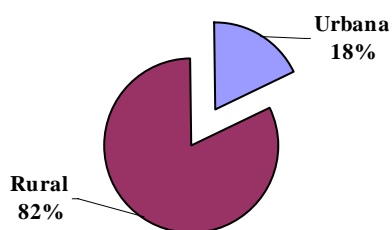


Fuente:

Informe: Guatemala la Fuerza Excluyente del Desarrollo Humano. Naciones Unidas.

El porcentaje de pobres en el área rural (75.3%) casi triplica el del área urbana (28.8%) en la ENIGFAM. En el caso de la pobreza extrema también hay diferencias: 39.8% de la población rural en comparación con un 7.1% de la población urbana. Los contrastes regionales también son muy marcados dentro de la ENCOVI ya que solo el 18% de la población urbana es catalogada como pobre mientras que en el área urbana representa un 82% los que representan la categoría de pobres. Esto quiere decir que de cada 100 personas que viven el área rural 82 están en condiciones de pobreza, mientras que, en el área urbana únicamente 18. Esto vuelve a confirmar que el área rural es la que se encuentra más descuidada por no decir olvidada.

### Distribución de la Pobreza (según área)



Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2001

De los 331 municipios 202 tienen una situación de pobreza que afecta a más del 60% de la población y eso está acompañado de desnutrición crónica. Guatemala es el país con menos esperanza de vida en el área de Centro América. En el Informe de Desarrollo Humano del 2002, el lugar que ocupa Guatemala es el 120 sobre 174. Las cifras hablan por sí solas.

Se suma, a la insatisfacción de necesidades básicas y factores de salud, vestuario, vivienda, etc., elementos de carácter ambiental que vienen a agravar el problema, por ejemplo: las fuertes lluvias (con el Mitch) ó bien sequías (como el caso de Camotán, Jocotán en Escuintla), la baja en la cosecha de frijol, café y banano principalmente, aunado al bajo nivel de organización de algunas comunidades.

Según el informe de la AID del 2001, Guatemala cuenta con el índice más alto de desnutrición crónica del continente con un 46% del total de la población con lo cual supera los niveles de varios países de África y se ubica casi al mismo nivel que Bangladesh. Por otro lado Guatemala está ubicado en el puesto 108 de 162 países según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, después de haber sido ubicado en el puesto 120 (pero anteriormente eran una mayor cantidad de países en la lista).

En contrapartida a este drama de exclusión y discriminación existe una riqueza ofensiva en el país, pues el 63% del total del ingreso nacional se concentra en el 20% más rico de la población, situando a Guatemala en el tercer lugar mundial en términos de distribución contrastante del ingreso, después de Brasil y Sudáfrica, como lo habíamos observado anteriormente.

Al hacer una comparación entre los diferentes métodos para medir la pobreza, observamos que el panorama general tanto de la pobreza como de la pobreza extrema es poco alentador. El tomar un método u otro no es lo que va hacer que el país salga de la pobreza, para lo que sí puede ayudar es en la elaboración de políticas enfocadas a ciertos sectores o regiones como: en las áreas rurales donde existe mayoría de población indígena sin olvidar las regiones donde no hay mayoría de población indígena. También es de ayuda para el presupuesto en la ubicación de los recursos priorizando en donde existe mayor

necesidad, aunque después de haber observado este panorama la distribución debería ser en todas las regiones.

Analizando esta serie de datos estadísticos, la pobreza, da ha conocer la incapacidad de los diferentes sistemas socioeconómicos y políticos, de las instituciones y de los diferentes modelos de desarrollo para generar bienestar para todos.

### **3.1. Situación de pobreza de la población Indígena**

La población indígena vive en alarmante grado de exclusión social a consecuencia de históricas formas de dominación. A partir de la conquista y la colonia las poblaciones indígenas son sometidas militar, ideológica y económicamente. Representado el primero por el enfrentamiento desigual entre los españoles y los indígenas; el segundo por las encomiendas, con el sometimiento de la fuerza de trabajo; y el tercero por medio de la religión para prever levantamientos.

La población indígena tiene todos los elementos que caracterizan la pobreza y extrema pobreza; por ejemplo, la desnutrición, mala educación, no tienen servicios básicos de agua, energía eléctrica, analfabetismo, baja esperanza de vida al nacer, etc.

Al decir que reúne todos los elementos de la pobreza hablamos de discriminación que la representaremos cuantitativamente es decir con cifras del grado de exclusión en que vive este sector de la sociedad:

#### ***Salud y Educación:***

Los indígenas tienen las tasas de mortalidad y desnutrición más altas del país. La tasa de desnutrición crónica entre indígenas es de 67.8 frente a 34.1 de los no indígenas. El analfabetismo dentro de las regiones indígenas es del 79% y los no indígenas del 51.6%. en materia de salud, el país cuenta con cerca de un medico y una cama de hospital por cada mil habitantes, peor el 80% de los médicos y el 50% de las enfermeras trabajan en la región metropolitana.

#### ***Infraestructura:***

Según la ENCOVI el porcentaje de hogares indígenas con red de agua es de 24.7 y la no indígena es de 46.1; el 29.03% de hogares no indígenas tienen conexión de drenajes en relación a 8.9% hogares indígenas. Hogares con electricidad encontramos al 23.4% indígenas y al 49.7% no indígenas.

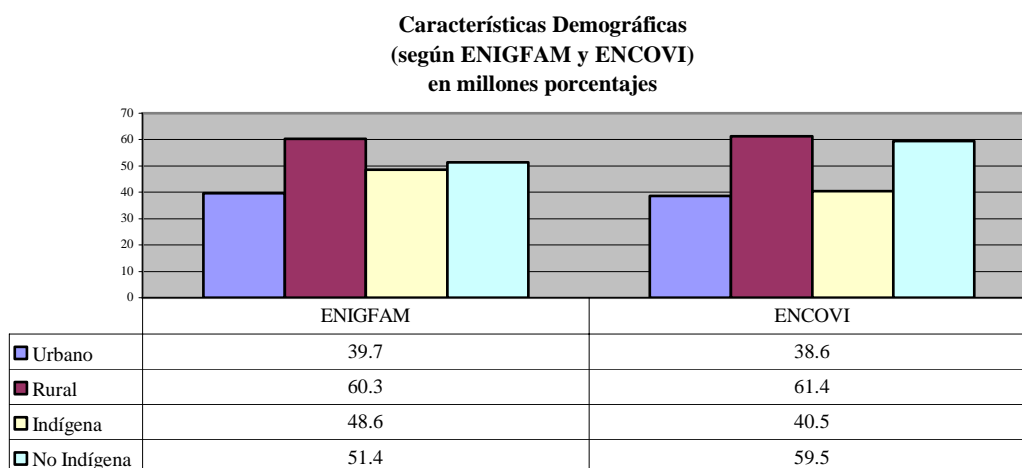
### **Empleo:**

Según el Informe de Desarrollo Humano del 2001 el porcentaje de población indígena ocupada (según afiliación al IGSS) es de 41.6% con relación a 58.4 de la población no indígena. Este mismo informe establece las principales ramas de ocupación: agricultura (38.4%), la industria (13.7%), electricidad (0.3%), Construcción (5.5%), Comercio (21.3), Transporte (3.2%), Servicios financieros (.09%) y otros (16.5%). El porcentaje en la actividad de la agricultura es de gran importancia ya que representa al 57% de las personas consideradas pobres.

### **Otros:**

Para completar el cuadro de exclusión social en relación a la administración de justicia sólo 69 jueces de los 511 juzgados y tribunales existentes hablan algunos de los 23 idiomas indígenas existentes en el país y sólo hay 60 traductores según el quinto informe de MINUGUA.

Para realizar un análisis más completo de la situación de pobreza indígena debemos conocer las características demográficas de Guatemala que nos permitan establecer grados de comparación. La población guatemalteca es desigual demográficamente ya que existen dicotomías en el área urbana-rural como ya nos hemos podido dar cuenta; y la otra dicotomía la representan los indígenas y no indígenas.



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2001

Analizando la gráfica anterior, la mayor parte la población la encontramos en el área rural y el mayor porcentaje de población es indígena. Existen muchas críticas acerca del porcentaje de población indígena por la forma en que establecen esta categoría que muchas veces se basan en parámetros que por sí solos no representan la realidad del país. En otros trabajos realizados a cerca de la población indígena encontramos uno realizado por la Mesa Nacional Maya en el cual establece que el porcentaje de población indígena se encuentra en el porcentaje de 60.68%. Esta variables que sirven para identificar a la población indígena

son muy importantes y delicadas porque dependiendo del conjunto de ella se establecen políticas públicas enfocadas a este grupo.

A continuación con apoyo de un cuadro y mapas podremos localizar a las poblaciones indígenas y no indígenas que se encuentran en mayor o menor grado de pobreza y pobreza extrema. Así como, nos permitirá al mismo tiempo, hacer una comparación entre las áreas geográficas del país y darnos cuenta cuales son las diferencias más notorias.

**Porcentaje de Pobreza**  
(Según regiones)

<b>Región</b>	<b>Pobreza General (Por porcentaje)</b>	<b>Región</b>	<b>Pobreza General (Por porcentaje)</b>
<b>I metropolitana</b>	<b>11.7</b>	<b>V. Central</b>	<b>43.1</b>
1. Guatemala	11.7	1. Sacatepéquez	33.5
		2. Chimaltenango	57.9
<b>II. Norte</b>	<b>75.3</b>	3. Escuintla	35.2
2. Baja Verapaz	71.6		
3. Alta verapaz	76.4	<b>VI. Suroccidente</b>	<b>72.1</b>
		1. Sololá	76.4
<b>III. Nororiente</b>	<b>49.9</b>	2. Totonicapán	85.6
1. El Progreso	54.8	3. Quetzaltenango	60.7
2. Izabal	52.1	4. Suchitepéquez	53.9
3. Zacapa	34.1		
4. Chiquimula	49.3	<b>VII. Noroccidente</b>	<b>79.2</b>
		1. Huehuetenango	77.8
<b>IV. Suroccidente</b>	<b>65.5</b>	2. Quiché	81.1
1. Santa Rosa	62.1		
2. Jalapa	72.6	<b>VIII. Peten</b>	<b>59.3</b>
3. Jutiapa	63.9	a. Petén	59.3

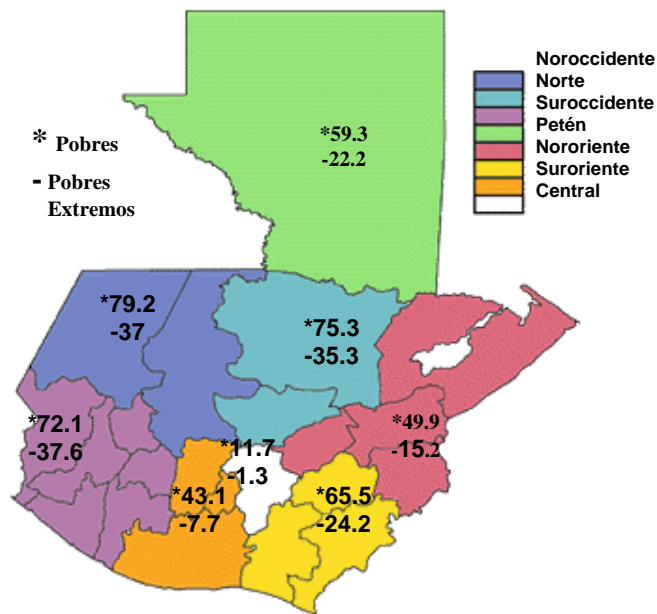
Fuente: Estimaciones del INE/SEGEPLAN/URL. Con base a cifras de ENIGFAM 98-99. Mapa Probabilístico de Guatemala. Febrero 2001

Tomando como el anterior cuadro y los mapas siguientes de pobreza y regiones indígenas podemos ubicar claramente donde se ubican las regiones más pobres del país. La característica principal de las regiones más pobres es que se encuentran en su mayoría en área rural del lado de Occidente, no queriendo decir con esto que el área de Oriente no presenta altos índices de pobreza.

Las regiones donde habitan mayormente población indígena las localizamos según el mapa en el área de Suroccidente, Noroccidente y Norte, estas son las regiones con más índice de pobreza con 72.1%, 79.2% y 75.3% respectivamente. Sin embargo, si lo comparamos con las regiones que no hay mayoría indígena o forman una minoría, la situación no es de gran diferencia. Estas regiones a excepción de la Metropolitana presentan altos índices de pobreza: la región Central 43.1%, Suroriente 65.51% y Nororiente con 49.9%. Esta relación nos puede indicar que la variable indígena no es una condición de pobreza pero sí el área rural, es decir, no por ser indígenas van a vivir en pobreza o viceversa, ahora la variable rural sí porque igual habitan indígenas como no indígenas en ella. La pobreza ataca a toda la población sin importar su condición étnica, edad, sexo, etc.

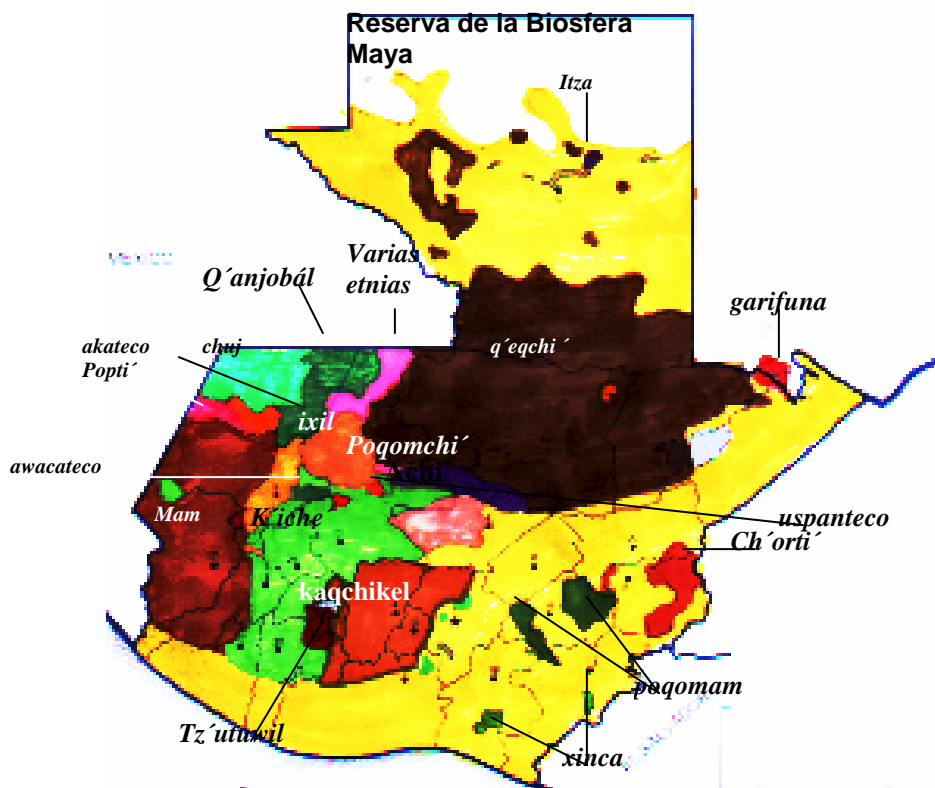
Lo que se quiere decir con lo anterior, no es que, el sistema no es discriminador, sino que tanto son pobres en las regiones indígenas como las no indígenas o regiones ladinas, todos viven en áreas rurales, que el vivir cerca del área metropolitana puede influir en la disminución del porcentaje, pero no se afirma solo se supone.

### Mapa de Incidencia de Pobreza y Pobreza Extrema por región con base en nivel de consumo 1998-99 (en porcentajes)



Fuente: "Mapa probabilístico de Pobreza en Guatemala"  
Estimaciones INE/SEGEPLAN/URL con base a ENIGFAN 98/99

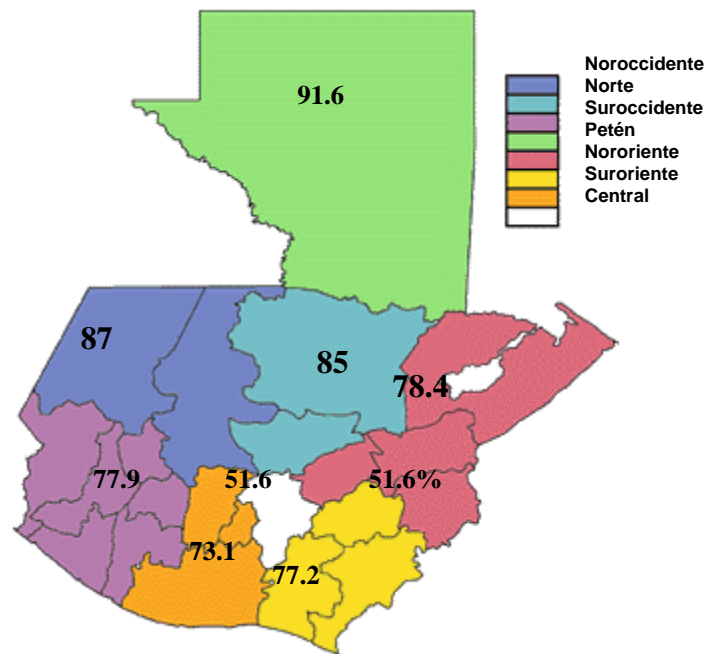
### Mapa de Regiones Indígenas



Las áreas urbanas que se encuentran en territorios indígenas tiene un alto grado de población ladina, pero ésta no puede ser representada en el mapa, por la escala del mismo.

<sup>73</sup> Se tomaron en cuenta cuatro criterios para la identificación de los pueblos indígenas: la autoidentificación, el idioma, el dominio sobre los recursos naturales: agua, tierra y bosques y el paisaje cultural que dá identidad a un pueblo distintivo. Estudio: "Territorialidad de los grupos indígenas en Guatemala", realizado por Georg Grumberg, investigador de FLACSO.

## Hogares en 1999 con una ó más necesidades insatisfechas (Por regiones, en porcentajes)



Fuente: PNUD con datos de la ENIGFMAN 1998-99

Al comparar el mapa de regiones indígenas con el de necesidades insatisfechas, podemos observar la misma situación con el mapa de pobreza y pobreza extrema que las regiones más afectadas son las indígenas porque el mayor grado de insatisfacción de necesidades se encuentra en primer lugar en la región de Petén (91.6%) luego la región Noroccidente (87%), Norte (85%), Noroccidente (78.4%), Suroccidente (77.9%). Sin embargo en las regiones con mayor porcentaje de personas no indígenas el porcentaje aún es bastante alto, en el área Central encontramos el 73.1%, Suroriente (77.2%) y el área metropolitana que reporta un 51.6% de necesidades insatisfechas. ¿Qué se puede deducir de esta situación, que si bien en las poblaciones indígenas tienen los mas altos niveles de pobreza y necesidades insatisfechas en las regiones rurales; en las poblaciones donde la mayoría no es indígena la situación es también crítica porque a pesar que están en zonas urbanas el grado de satisfacción no llega.

Los criterios que se toman en cuenta para determinar este índice de necesidades insatisfechas son: la calidad de vivienda, el espacio habitacional, la asistencia escolar, la relación de dependencia, el servicios de agua potable y el servicio sanitario. Todas estas necesidades en Guatemala para los indígenas son muy escasas y más para los que habitan en áreas rurales.

El impacto en las regiones indígenas de la falta de este cúmulo de necesidades que sí bien no forman todas para llenar una calidad de vida, es fundamental, por el hecho de que el hecho de que repercuten en el desarrollo físico, emocional, económico que no les permite en la mayoría de los casos salir de la situación de pobreza en que se encuentran inmersos y por eso la deserción escolar. La pregunta clave es: ¿Cómo podrían producir los indígenas, sí ni siquiera tienen acceso a las condiciones mínimas físicas de vida? Pregunta que se responderá en la última parte del presente trabajo.

#### **a) Causas de la pobreza general y la pobreza indígena**

Identificar las causas de la pobreza es un trabajo muy difícil, ya que, estas se confunden con los efectos ó los efectos se convierten en generadores de más causas que agravan la situación. En este capítulo hablaremos solo de las causas internas que producen la pobreza complementándolas con las causas externas en el capítulo siguiente.

La ausencia de políticas públicas que impulsen el combate frontal a la pobreza, reconocido por el Gobierno, ha profundizado cada vez más la brecha entre ricos y pobres, lo cual agudiza los problemas de desnutrición.

Nos damos cuenta que cada año aumenta más el número de pobres al mismo tiempo que las necesidades, porque nunca ha habido un interés real de combatir el problema desde los factores estructurales que la producen. La concentración de la tierra está en manos de uno pocos, mientras que el resto de la población crece en espacios reducidos y con servicios escasos.

Los responsables deben dejar de hacer maquillajes, con el fin de transformas las estructuras de la desigualdad, porque lo que ocurrió en Chiquimula también esta sucediendo en áreas urbanas que no nos queramos dar cuenta es otra cosa.

Las raíces de la pobreza indígena de hoy se atribuyen frecuentemente a las reformas liberales de finales del Siglo XIX cuyo objetivo era, entre otros, introducir exclusivamente la noción de posesión privada de tierras. Aunque, en ciertos casos las comunidades indígenas recibieron los títulos de sus tierras durante el periodo colonial español, pudieron comparar tierras comunales en los primeros años después de la independencia, la tendencia después de mediados del Siglo XIX era reconocer sólo los títulos individuales de tierras bajo el Código Civil. El liberalismo del Siglo XIX y XX marco el camino para una expropiación sustancial de las tierras comunales indígenas a través del continente.

Los factores que provocan y profundizan la pobreza del pueblo Maya en Guatemala según dirigentes mayas son: (en orden de importancia)

1. El problema de acceso a la tierra.
2. Falta de fuentes de empleo y salarios justos

3. El alto costo de los bienes y servicios
4. Falta de acceso a la educación y la capacitación para el trabajo
5. Exclusión y discriminación de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales.
6. Ausencia de políticas sociales orientadas a satisfacer las necesidades básicas de la población y la privatización.
7. La guerra y la represión.
8. La falta de organización y el escaso acceso a los espacios de toma de decisiones, sobre asuntos que afectan directamente al Pueblo Maya.
9. El hecho de ser desplazado, refugiado y retornado
10. La pérdida de la identidad y el desprecio por las prácticas y costumbres del Pueblo Maya.

El siguiente esquema explica cuales son las causas de pobreza general y la pobreza extrema tanto de la población indígena como la no indígena.

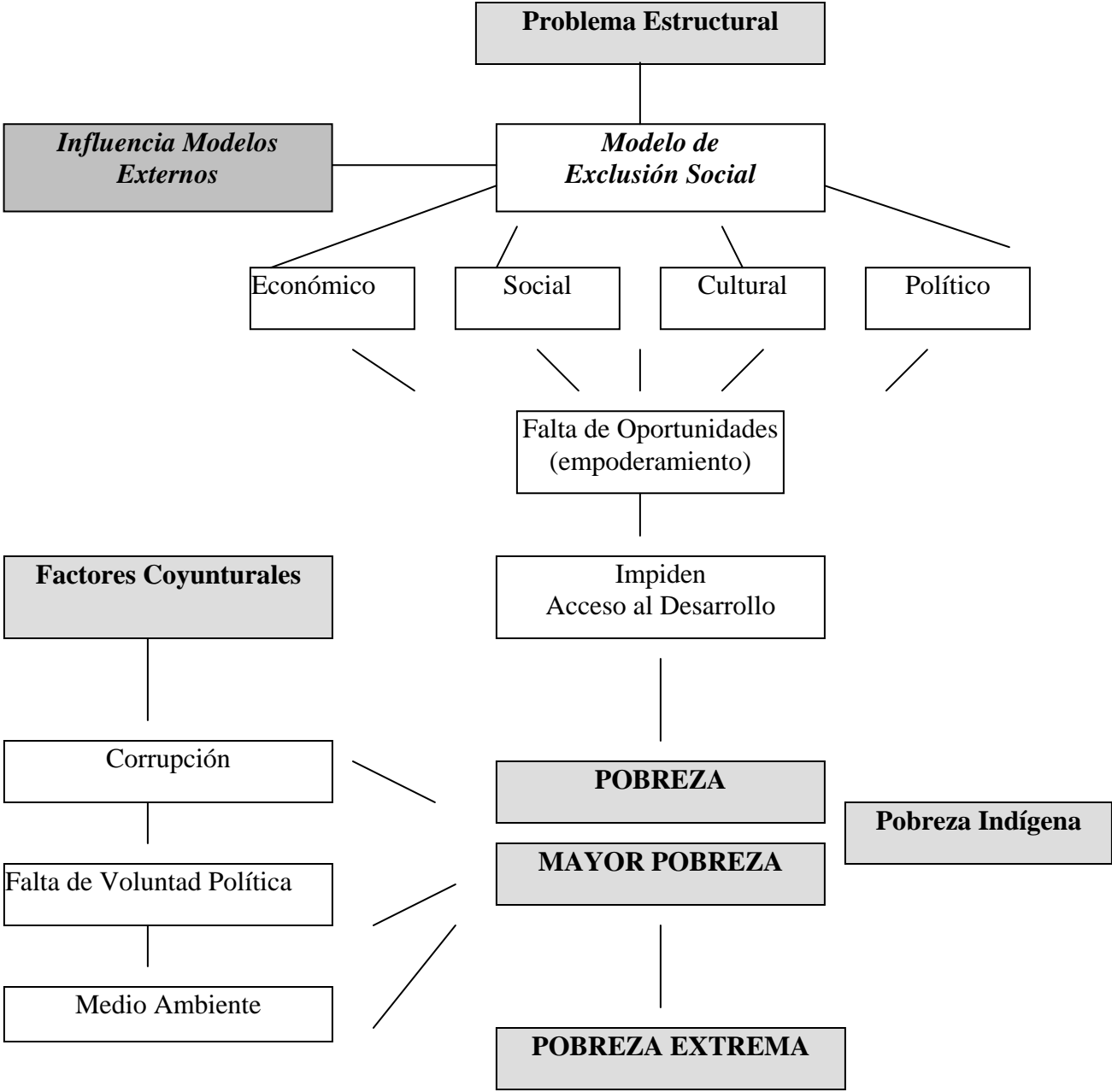
La pobreza como ya lo hemos venido explicando es un problema con raíces estructurales porque se ha venido gestando históricamente sobre un modelo de exclusión social. Este modelo de exclusión se recrea en el ámbito económico, social, cultural y político, al estar excluidos del sistema las oportunidades son escasas o nulas. Al hablar de oportunidades nos estamos refiriendo a la posibilidad que se podría tener de salir de la pobreza por ejemplo: la educación, la salud, la alimentación, la tierra, etc., elementos que vienen a repercutir en las opciones de trabajo, las posibilidades de comercio, de crear condiciones para la agricultura entre otros. Al reunir la exclusión social con la falta de oportunidades lógicamente encontramos que no existe el acceso al desarrollo a causa de estar en total desventaja con otros sectores de la sociedad.

Las causas de la pobreza se dividen dos la primera es la estructural, de la que hemos hablado y la segunda es la coyuntural. Las causas coyunturales han sido muy poco estudiadas y hasta en ciertos casos no han sido consideradas como causas, dentro de ellas encontramos principalmente a la Corrupción, la Falta de Voluntad Política y el medio ambiente. La corrupción y la falta de voluntad política forman parte de un sistema de valores que se ha venido degenerado, hasta el punto de perderse. Este sistema de corrupción y voluntad política son causas porque impiden que los recursos lleguen a la población que realmente lo necesita, una razón puede ser por el hecho que necesitan una población controlado que no cree revolución o conflicto.

Ahora las causas del Medio Ambiente son naturales, pero aún así empeoran la situación de pobreza, más de las áreas rural ya que no existen medio para prevenir desastres naturales como los huracanes, sequías, erosión de la tierra etc. Por consiguiente los factores coyunturales vienen a crear mayor pobreza general y pobreza extrema de las regiones indígenas y no indígenas. Otro factor importante es la influencia que tienen los modelos de desarrollo internos que se implementan en países en vías de desarrollo como condiciones para mantener relaciones económicas, sociales y políticas sanas. Esta influencia perjudica

en la toma de decisiones en materia de políticas públicas financieras, económicas y sociales ya que no ven el beneficio social sino el lucrativo.

**Cuadro Sinóptico  
Causas de la Pobreza**



Fuente: Elaboración propia

En resumen, los proyectos existentes no atacan realmente las causas estructurales de la pobreza, sino solo las van apaleando (con ayuda de organizaciones nacionales e internacionales) ya que no le dan a las personas los instrumentos para que ellas sean las constructoras de su desarrollo.

Los esfuerzos hasta el momento han sido poco productivos, en algunos casos, y en otros han sido nulos a consecuencia de la corrupción y la falta de voluntad política. Es el momento de analizar con seriedad estos factores que producen pobreza, que si bien no son de carácter estructural, dentro de la coyuntura en que se presentan agravan aún más la situación, porque han sido producidos dentro las estructuras históricas de desigualdad, relaciones de poder desiguales y la falta de un verdadero Estado de derecho que permita el reclamo de violaciones de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales universales.<sup>74</sup>



Por otra parte tenemos la famosa transición democrática que vive el país, porque no podemos decir que vivimos en democracia, que sí bien han existido en el poder, gobiernos civiles que se dicen representar la “democracia” en la realidad esto no sucede, ya que un Estado democrático no toleraría la realidad guatemalteca. Por consiguiente, la democracia en nuestro país aún es una utopía.

El proceso de paz finalizó en 1996 con la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera. El discurso que proporcionan estos acuerdos ha servido únicamente para captar fondos externos. Realmente lo único que ya duró es el incumplimiento de los mismos en materia de Pueblos Indígenas y de esto la Comunidad Internacional no hace señalamientos. Es cierto, se han establecido “avances” pero cómo podemos decir que estamos en tiempo de paz cuando los índices de violencia aumentan, el respeto a los derechos humanos no se da en todas sus variables y el grado de justicia cada día disminuye más.

<sup>74</sup> Caracterización de *Filochofo*. tomada del Periódico 02-01-2001

## **IV. El rol del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la Reducción de Pobreza de los países en desarrollo**

### **1. Las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.**

En la Conferencia del Bretton Woods, se crearon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Hoy día, medio siglo ha transcurrido lo que hace importante realizar una evaluación de la trayectoria de estas instituciones financieras. El Banco Mundial y el Fondo Monetario han conducido a resultados negativos, siendo posible aseverar que no se ajusta, ni en su funcionamiento, ni en su comportamiento, ni en los resultados que producen, a normas fundamentales internacionales; y que consecuentemente son técnicamente responsables internacionalmente de dicho incumplimiento y que deberían serlo efectivamente.

En el Primer Capitulo se definió al FMI y el BM como organizaciones internacionales de carácter intergubernamental, es decir, instrumentos permanentes de cooperación y dotados de una estructura de órganos que pueden ejercer determinados poderes. Las Organizaciones Internacionales gozan, según el Derecho Internacional, de personalidad jurídica internacional, lo que quiere decir que tienen titularidad de derechos y obligaciones.

Estas instituciones están sujetas al Derecho Internacional, a esas normas que contienen obligaciones esenciales para la salvaguarda de los intereses fundamentales de la Comunidad Internacional: la igualdad soberana de los Estados, la libre determinación de los pueblos y el respeto a la dignidad de la persona. Pero determinar responsabilidades de las Organizaciones Internacionales presenta dificultades puesto que la teoría de las organizaciones internacionales está mucho menos desarrollada que la de los Estados.

En resumen los objetivos del FMI son: “la expansión y el crecimiento equilibrado, fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria y ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones de cuentas corrientes y por ultimo el equilibrio en la balanza de pagos.

Mientras los objetivos del BM serían: contribuir a la reconstrucción y desarrollo de los territorios de sus Estados miembros y estimular el desarrollo de los territorios de sus Estados miembros y estimular el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo, promover un crecimiento equilibrado del comercio internacional que faciliten el incremento de recursos de los Estados miembros, aumentando la productividad, elevando el nivel de vida y mejorando las condiciones de trabajo en su

territorio, coordinar los préstamos establecidos por él con otros, estableciendo las prioridades adecuadas y facilitar en los primeros años la transición de la economía de guerra a la de paz.

Al analizar estos objetivos nos damos cuenta en primer lugar que el FMI no ha sido capaz de cumplir con su objetivo principal, que es, la estabilización del sistema monetario. Tanto el discurso del Banco Mundial como del FMI han sido y siguen siendo en lo esencial la repetición de unas fórmulas rígidas e inadecuadas a la realidad de la gran mayoría de los Estados y principalmente de los menos desarrollados, que apenas han considerado la influencia de los factores externos ajenos al control de dichos Estados.

La finalidad del Nuevo Orden Económico Internacional<sup>74</sup> después de la Guerra Fría se decía que era la de corregir las desigualdades que condicionan las relaciones económicas entre los Estados, pero esta finalidad quedó bajo la responsabilidad de estas instituciones y por consiguiente solamente han proyectado un reflejo muy mínimo de ella.

A pesar que las acciones del BM se concentran principalmente en los países menos desarrollados, su visión continúa siendo la de una *Institución Bancaria* y en ningún caso la de un instrumento intergubernamental de cooperación para el desarrollo de las personas. El Banco Mundial se ha enfocado para este año 2002, en el fomento de las inversiones privadas, lo que es visto más que un fin como un medio, y a dejado en segundo plano el desarrollo productivo de los países en desarrollo, y, en general, de los Estados miembros que tenían que contribuir a elevar la calidad de vida y mejorar las condiciones de trabajo, que tendría que surgir de la adopción de estrategias.

Las principales demandas de los países en desarrollo frente al BM y FMI han sido la posibilidad de obtener mayores fuentes de financiamiento, con buenas facilidades de reembolso, el acceso a los mercados, transferencias de tecnología y otras.

Las manifestaciones en este sentido se han generado dentro del Movimiento de países No Alineados y en el Grupo de los 77 desde los años sesenta. A pesar de haber aumentado los recursos y la creación de nuevos servicios la calidad del financiamiento no ha mejorado y la intervención a aumentado.

Los fundamentos de condicionalidad del FMI provienen de 1979 en una decisión titulada ***“Utilización de los recursos del Fondo y acuerdos de confirmación: cuando ayude a los países miembros a elaborar sus programas de ajuste, el Fondo tendrá en cuenta debidamente sus objetivos sociales y políticos internos, sus prioridades económicas y la situación en que se encuentra, incluidas las causas de sus dificultades de balanza de pagos. La interpretación que se ha dado a esta disposición es que: en caso de conflicto entre los objetivos internos de un miembros y los objetivos del Fondo,***

---

<sup>74</sup> Ver Resolución No. 3201 y 3202 adoptadas el 1ero. de mayo de 1971 en las Naciones Unidas, sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y su plan de acción respectivamente.

*prevalecen éstos últimos*”<sup>75</sup>. Además el FMI tiene una sanción absolutamente eficaz para garantizar que el prestatario cumpla las condiciones fijadas: la suspensión de la asistencia.

Los préstamos del BM han ido diversificándose con el tiempo y pueden clasificarse en: los proyectos previstos inicialmente, los préstamos sectoriales, los préstamos institucionales, y los préstamos de ajuste estructural.

En realidad el BM está lejos de cumplir su propio reglamento y especialmente el que habla de la prohibición en la intervención en los asuntos políticos de cualquier Estado o dejarse influenciar por la orientación política de los solicitantes de la financiación. La conservación de los principios básicos del neoliberalismo económico condiciona sus propios criterios de financiación: el de prioridad de los proyectos privados sobre los públicos y control absoluto sobre los créditos.

De esta forma, las actuaciones del FMI y/o el BM han sido, en la mayoría de los casos, intervenciones tardías, ineficaces e ineficientes a las demandas de los países en desarrollo y desarrollo medio, sobrepasadas en muchos casos por la misma necesidad; como en el caso de Argentina. No se ha visto la voluntad de cambio de estas instituciones para crear un clima de igualdad en las relaciones económicas internacionales

## **2. Consecuencias de la firma del Acuerdo con el FMI y el Banco Mundial**

Antes de abordar el tema de las consecuencias de la firma de acuerdos con el FMI y El Banco Mundial debemos en primer lugar hablar de principios internacionalmente reconocidos y por consiguiente de observancia internacional. Específicamente nos referiremos a: el principio de la igualdad soberana de los Estados, al principio de no intervención, al principio de libre determinación de los pueblos y al principio de los Derechos Humanos. El concepto de soberanía ha ido evolucionando conforme a las relaciones políticas, sociales y principalmente económicas.

De esta reflexión podemos deducir que el FMI y el BM violan el primer principio mencionado el de la soberanía, porque no han permitido la libre elección de un sistema o modelo económico, político y social, porque condicionan la cooperación a cambio de modificaciones en las políticas internas y ejercen una fuerte supervisión de las mismas bajo la amenaza de suspensión de la misma. Por consiguiente, bajo la fachada de la cooperación, se presiona a un Estado para adoptar medidas económicas, políticas y sociales, es decir, más que cooperación hay imposición.

---

<sup>75</sup> Pigrau Solé, Antoni. *Las Políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos*. Universidad Rovira i Virgili, Tarragona. Italia 2001

El principio de autodeterminación de los pueblos es una condición básica y necesaria para hacer efectivos los Derechos Humanos y establece la libre determinación de poder aplicar el modelo económico que le convenga para su subsistencia. Las políticas del BM y el FMI imponen modelos de desarrollo homogenizados, en los que no cuentan con la opinión de los prestatarios y cuyos resultados reflejan una constante de empobrecimiento que hace cada vez menos posible encontrar medios de subsistencia.

Al referirnos a la violación de los Derechos Humanos, no es necesario aclarar todos las variables ya que es obvia, con el simple hecho de no respetar los derechos fundamentales de los Estados están al mismo tiempo dañando los intereses de los habitantes de ese territorio, por consiguiente crean climas económicos, sociales y políticos que no los benefician.



Sí bien estos Organismos Internacionales contribuyen en gran medida al subdesarrollo (pero esta influencia es de carácter exterior), no podemos dejar de lado la responsabilidad misma de los Estados. Lo que pone en tela de juicio también las políticas implementadas por los propios Estados, la manera de gobernar y en sí el manejo de sus instituciones. Los Estados tienen como responsabilidad principal el desarrollo que se ve frustrada en muchos casos por la mala administración pública, el aumento de las desigualdades, el aumento en presupuestos militares, la falta de participación, la voluntad política y la corrupción entre otros. Por otra parte comparten la responsabilidad política por no hacer frente de manera conjunta a las estrategias del FMI y el Banco Mundial<sup>76</sup>.

La aplicación de políticas de ajuste, unidas a la exigencia de la reducción de la deuda, ha supuesto errores gravísimos sobre las economías y sobre todo en las poblaciones de los países pobres. Ha repercutido en un conjunto de aspecto interrelacionados:

- ✓ Los recortes de los subsidios estatales a la alimentación
- ✓ La reducción de los gastos sociales en educación, sanidad o transporte
- ✓ La privatización de empresas públicas
- ✓ El aumento del desempleo
- ✓ Desplazamientos internos para las ciudades
- ✓ Quebrar a pequeña y mediana empresa

<sup>76</sup> Caracterización de *Fillochofo*. tomada del Periódico 28-09-01

- ✓ La reducción de salarios
- ✓ El incremento de cargas fiscales y restricciones al crédito interno
- ✓ La destrucción de pequeñas y medianas empresas
- ✓ La devaluación de las moneda
- ✓ La reducción de los ingresos por exportación, etc.

Estas consecuencias se abordaran en el caso de Guatemala a continuación.

### **3. La relación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con Guatemala y la Estrategia de Reducción de la Pobreza.**

#### **3.1 El Grupo Consultivo**

El Grupo Consultivo es una instancia organizada por ocho países donantes y cinco Organismos Financieros Internacionales. Este ente evalúa los avances de Guatemala en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la situación Macroeconómica, justicia y seguridad, puesto que de esta evaluación depende que se defina una nueva asistencia económica para el país.

***Los Organismos Internacionales son:***

- ✓ El Banco Mundial
- ✓ Banco Interamericano de Desarrollo
- ✓ Naciones Unidas
- ✓ Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (AID)
- ✓ Unión Europea

***Los países que conforman el Grupo Consultivo son:***

- ✓ Estados Unidos
- ✓ Canadá
- ✓ Noruega
- ✓ España
- ✓ Suecia
- ✓ Holanda
- ✓ Alemania y
- ✓ Japón.

En la primera reunión del Grupo Consultivo para Guatemala realizada en Bruselas en 1997, países donantes y organismos financieros hicieron ofrecimientos por US\$ 1,900 millones, los cuales fueron revisados luego a US\$ 2,300<sup>77</sup>.

En la Reunión del 2002 con el Grupo Consultivo, que se realizó el 11 y 12 de febrero, Guatemala presentó tres ponencias que cubrían la situación actual del Estado y Gobierno, estas fueron con relación a los Acuerdos de Paz (realizada por la Secretaria de la Paz), la Estrategia de Combate a la Pobreza (presentado por Secretaria General de Planificación –SEGEPLAN-) y un informe de Transparencia a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas.

El resultado de la reunión fue que para poder recibir préstamos ó donaciones de la Comunidad Internacional es necesario que se firme un acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional, como es sabido el firmar un acuerdo de este tipo con el FMI representa respeto internacional, supuestamente un equilibrio en la economía y el elemento que más preocupa a los organismos financieros es el pago de la deuda.

Los puntos que se tocaron en esta reunión fueron:

- ✓ El acelerar la implementación en los Acuerdos de Paz.
- ✓ Garantizar las asignaciones presupuestarias adecuadas
- ✓ La situación fiscal (la carga tributaria insuficiente).
- ✓ El abrir un proceso de consulta sobre la implementación de la estrategia de reducción de pobreza
- ✓ Aprobar una reforma integral del sector financiero (condición del FMI)
- ✓ Terminar con la impunidad, mejorar la seguridad ciudadana y garantizar el respeto de los Derechos Humanos.
- ✓ Reactivar el crecimiento económico.
- ✓ Aumentar la transparencia (principalmente del gasto público y
- ✓ Promover el diálogo y la unidad nacional.<sup>78</sup>

Al finalizar la reunión el Gobierno recibió la promesa de 1296.40 millones de dólares de cooperación (el objetivo eran US\$1300) siempre con la condición de la firma del acuerdo con el FMI. En su orden el mayor cooperante multilateral es el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, luego el Banco Mundial, la Unión Europea, de la cooperación bilateral Estados Unidos, Noruega, Japón, Canadá y Suiza. (ver siguiente cuadro). Existen otros préstamos que no se especificaron, por consiguiente la ayuda es mayor.

---

<sup>77</sup> Maza, Mariana. *Proyectos por más de US\$ 3, mil millones*. Periódico: Prensa Libre. Sábado 5 de enero de 2002. pag 20

<sup>78</sup> Molina Calderón, José. *Los puntos sobre las íes. Red Económica*. Prensa Libre. 20 de marzo de 2002. pag 1.

De la cooperación obtenida solo el 25% serán en forma de donaciones y el 75% en forma de préstamos. En el caso de los préstamos las condiciones serían blandas, es decir, a tasas de interés menores a la del mercado internacional (5.5 por ciento anual). Los desembolsos de los préstamos se realizarán durante el período que va del 2002 al 2004.

Con esta cooperación se realizarán una serie de proyectos aproximadamente 600 con los que el Gobierno pretende reducir los índices de pobreza, el reasentamiento de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, el desarrollo humano integral, desarrollo productivo sostenible, el fortalecimiento y modernización del Estado, según un documento entregado a la Comunidad Internacional. Estos proyectos constituirán, entre otros objetivos, las construcciones de carreteras rurales, escuelas, centros de salud, introducciones de agua potable, programas de saneamiento, apoyo técnico para mejorar los sistemas de producción agrícola, el financiamiento a la Pequeña y Mediana Empresa. Otros incluyen la reforestación de áreas comunales y la construcción de áreas de miniriego.

El Gobierno pidió a la comunidad donante US\$ 2,100 millones. El total de proyectos incluidos en el combate a la pobreza tiene un costo de US\$ 3,145 millones.

#### **Resumen de la Asistencia Financiera de la Comunidad Cooperante dentro del Grupo Consultivo 2002-2004<sup>79</sup>**

Donante	Monto Total Millones de US\$
Canadá	6.90
Finlandia	2.90
Japón	8.40
Noruega	30.00
Suiza <sup>80</sup>	5.50
Estados Unidos	105.20
BCIE <sup>81</sup>	-----
Países de la UE y CE	115.00
FIDA <sup>82</sup>	48.00
PNUD <sup>83</sup>	49.50
Banco Mundial	425.00
BID	500.00
Total	1296.40

Fuente: El Periódico 08 de marzo de 2002

<sup>79</sup> Guerra B, Hernan. *El Gobierno recibe detalle de ayuda internacional. El periódico*. 8 de marzo de 2002. pag 29.

<sup>80</sup> Suiza anunció una asistencia adicional por US\$ 7.2 millones.

<sup>81</sup> El BCIE indicó que sus programas para el 2002-2004 totalizan un monto de US\$ 506.2 millones. Este monto no se ha incluido en la tabla ya que el mismo incluye financiamiento del sector privado.

<sup>82</sup> FIDA determinó que su programa de US\$ 48 millones se desarrollará en un horizonte de 6 años.

<sup>83</sup> Las Naciones Unidas manifestaron que el monto de asistencia expresado, incluye los programas de todas las agencias especializadas de las Naciones unidas, excepto el FIDA.

Como podemos darnos cuenta en la Reunión del Grupo Consultivo se trataron solo temas coyunturales económicos y políticos en un poca medida sociales, es decir, la cooperación servirá para proyectos de infraestructura principalmente. Por otro lado un punto que no se discutió fue el papel de la comunidad internacional en apoyo no financiero para ayudar a los países en vías desarrollo a superar la pobreza. Que se quiere decir con esto, que los miembros del Grupo Consultivo no están dispuestos a reformas o equilibrar las relaciones desiguales internacionales en todos sus ámbitos. En esta clase de ayuda se supone un real libre acceso a los mercados, la transferencia de tecnología, no solo recibir equipo con expertos de otros países que lo único que hacen es terminarse el dinero en gastos administrativos y de funcionamiento y no directamente gastos de ejecución.

Algo que hay que hacer resaltar, que no podemos pasar por alto, es: ¿determinar en que se basan los cooperantes para otorgar préstamos a los Gobiernos?.

Es difícil determinarlo porque estos parámetros en los cuales se basan no siempre son los mismos y primordialmente no son públicos. En el caso específico de Guatemala como y se ha mencionad se basaron en discursos presentados por El presidente de la República, Alfonso Portillo, el Director de SEPAZ y el Ministro de Finanzas Públicas en los cuales plasmaron la realidad del país en unas horas. Como la Comunidad Internacional determina que sí son necesarios los préstamos solo con simples discursos y reuniones de dos días y los más importante sin verificar sí lo que se presenta es la situación real que vive el país. Por ejemplo no se plasmó el gran retraso en la implementación de los Acuerdos de Paz, el desequilibrio económico que se esta viviendo (con la baja del crecimiento económico), las encuestas de los altos niveles de corrupción, el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, la mala recaudación tributaria y muchos más.

Lo anterior ya supone un futuro para la cooperación en cuestión por que se irá poco a poco en actos ilícitos bajo fachadas de gastos de funcionamiento y no de inversión.

#### **4. El Acuerdo con el FMI y Guatemala 2002**

El Banco de Guatemala presentó un proyecto de política económica ante el Fondo Monetario Internacional obteniendo así la suscripción de un programa STAND BY lo que significa un reconocimiento internacional a una política macroeconómica sana, responsable y adecuada. Esas circunstancias le abren las puertas al país para financiamiento y para inversión extranjera. Los recursos estimados por el FMI son de unos US\$ 400 millones. Según Lizardo Sosa –Presidente del Banco de Guatemala- lo principal es contar con el respaldo de la entidad financiera. El visto bueno del FMI servirá para garantizar el éxito de la colocación de US\$425 millones en bonos. El dinero se utilizará para reconvertir la deuda interna a deuda externa y para refinanciar adeudos con los caficultores.

Al quedar suscrito el acuerdo el FMI, durante el mes de abril de 2002, proporcionara US\$100 millones en este año, pero únicamente pueden utilizar en el primer período US\$ 70 millones. El resto de la cooperación provendrá de organismos: el Banco Mundial y el BID por una cantidad de US\$ 400 millones, pero todo esto con la condición de la aprobación de las leyes financieras que más adelante abordaremos. En este proceso de negociaciones también se firmó una *carta de entendimiento* que somete voluntariamente, la economía y las finanzas del país a una supervisión trimestral del Fondo.

En un supuesto, el acuerdo con el FMI, asegurará la estabilidad macroeconómica, debido a la estricta supervisión que la institución mantiene sobre las principales variables de la economía nacional.

Pero, lo más válido es tratar de responderse: ¿cómo puede un Organismo Internacional Financiero como el Fondo garantizar una estabilidad económica, política y monetaria en un país sin tomar en cuenta la estabilidad social?. Esta interrogante ¿no se la hacen los cooperantes?, cuando han visto la serie de fracasos que ha tenido el fondo en la aplicación de ajustes estructurales en los países, como es el caso de México, Brasil y hasta con los tigres asiáticos en la famosa crisis asiática (el efecto tequila y zamba). Como se pueden anticipar a un equilibrio cuando todo depende de causas tanto internas como externas siendo las externas más difíciles de controlar, como se ha podido observar.

La actuación del FMI se considera una máquina a la que sólo le importan los resultados numéricos, y no las consecuencias políticas y sociales que puedan acarrear sus recomendaciones. A este Organismo Financiero le interesa la estabilidad macroeconómica y no mide los resultados de los ajustes fiscales.

En el caso del Gobierno del Presidente de la República Alvaro Arzú no buscaron un acuerdo porque gozaban de credibilidad en el ámbito interno y externo. De esta cuenta recuerda que la colocación de US\$150 millones de bonos fue adquirida en pocas horas por los inversionistas. Ahora en cambio el Gobierno requiere del convenio por la falta de apoyo que los guatemaltecos brindan a la gestión que realiza.<sup>84</sup>

La suscripción del acuerdo con el FMI ha hecho poner al país en una crisis social con consecuencias políticas, porque, a pesar de no estar de acuerdo con el alza al IVA esta se llevó a cabo y a la par otras reformas fiscales. Pero, al hacer estas modificaciones, el Gobierno obtuvo “*el certificado de buen desempeño macroeconómico del país*”. ya que estas eran parte de las recomendaciones que este Organismo Financiero hiciera para otorgárselo.

---

<sup>84</sup> Según declaraciones que hizo Mariano Rayo diputado de la Bancada Unionista, funcionario durante la administración de Alvaro Arzú. Siglo Veintiuno. 27/08/2001

## 5. El condicionamiento internacional

En Guatemala y otros países subdesarrollados se aplican políticas provenientes de organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial que con un recetario de medidas estandarizadas, pretenden hacer creer a los países subdesarrollados haber encontrado la solución mágica a sus problemas, con el uso de la política fiscal y monetaria. Esas políticas no han generado los resultados esperados, creando en su lugar grandes niveles de pobreza, con la aplicación del famoso ajuste estructural entre los años ochenta y noventa. Por ejemplo: privatizaciones, reducción del gasto público, libre comercio y una mayor tributación.

Un ejemplo claro de las condiciones es la intervención de la que ya hemos hablado: Los Organismos internacionales revisarían las leyes financieras después de ser aprobadas en el Congreso de la República a pesar que estas se establecieron con ayuda de técnicos de ellos mismos.

Para principios del 2002 las condiciones en los préstamos otorgados por el Grupo Consultivo y el Fondo se establece en un informe presentado por el Organismo Internacional, en cual propuso una serie de medidas en varias áreas:

- ✓ **Recomendaciones para el saneamiento de las finanzas públicas y otros aspectos de la economía guatemalteca:**
  - Pasos adecuados para la transparencia
  - Pasos adecuados para el buen gobierno
  - Ley contra el lavado de dinero
  - Saneamiento de las finanzas públicas
  - Preocupación por la aceleración del gasto público (primer cuatrimestre de 2001)
  
- ✓ **Desafíos del País:**
  - Incrementar esfuerzos para una mayor recaudación tributaria
  - Para subir los gastos sociales
  - Para hacer frente a la reestructuración bancaria
  
- ✓ **Medidas Tributarias**
  - Incremento a la tasa del IVA
  - Eliminación de exenciones al IVA
  - Modificaciones y penalizaciones en los códigos Tributario y Penal
  - Tomar medidas adicionales para una eficaz recaudación
  - Mantener los gastos a los niveles del presupuesto inicial
  - Desarrollar programas que beneficien a los pobres

- ✓ **Se congratula por:**
  - Fortalecimiento de las condiciones macroeconómicas en 2000
  - Mejora fiscal
  - Fortalecimiento de pagos internacionales
  - Mantenimiento de una inflación baja
  
- ✓ **Política Monetaria**
  - Ha contribuido a mantener bajo control el proceso inflacionario
  - Ha permitido la estabilidad de la tasa de interés
  - Exceso de confianza en la rígida política monetaria podría afectar negativamente el logro de un mayor y sostenido crecimiento económico.
  
- ✓ **Insta a:**
  - Reequilibrar la política mixta (monetaria y fiscal), reduciendo el déficit fiscal
  - Adoptar las medidas correctivas para asegurar la estabilidad macroeconómica.
  - Evitar más tensiones en el sistema financiero.
  
- ✓ **Ve bien:**
  - Los esfuerzos por desarrollar un nuevo marco de políticas monetarias y financieras.
  - Establecer prudentes regulaciones bancarias que eviten riesgos
  
- ✓ **Reclama:**
  - Adopción de medidas eficaces de supervisión bancaria
  - Cumplir con las normas internacionales (principalmente las de Basilea)
  - Estimular la eficacia del sistema de pagos
  
- ✓ **Recomendaciones económicas**
  - Desincorporación de los puertos marítimos
  - Privatización del aeropuerto internacional La Aurora
  - Reestructuración del actual sistema de previsión social
  - Venta de acciones que el gobierno aún mantiene en el subsector eléctrico, especialmente en el área de generación.

En otro orden de ideas las sugerencias que hizo el FMI al finalizar la evaluación del primer cuatrimestre de la economía nacional y después de analizar la gestión del Gobierno de Alfonso Portillo:

- ✓ Buscar una nueva opción de las políticas para la reducción del déficit fiscal, y no seguir descansando en una política monetaria restrictiva, pues podría afectar negativamente el logro de una tasa de crecimiento alto y sostenido.
- ✓ Tomar acciones correctivas que aseguren la estabilidad macroeconómica y que eviten presiones adicionales del sistema financiero.
- ✓ Incrementar el nivel de recaudación, desde un punto muy bajo hasta uno que permita aumentar el gasto social, y a la vez, absorber el costo de la reestructuración bancaria.
- ✓ Incrementar la recaudación fiscal en el 2001 y, así, sentar las bases para alcanzar un 12% de carga tributaria para el 2002. lo anterior incluyendo el aumento a la tasa del Impuesto del Valor Agregado y la eliminación de exenciones a este gravamen.
- ✓ Mantener el nivel del gasto en concordancia con lo contemplado en el presupuesto, con énfasis en la importancia de eliminar los desembolsos improductivos.
- ✓ Que se lleve a cabo una exhaustiva y pronta revisión de los bancos, con los objetivos de resolver la situación de cualquiera otra institución insolvente; liquidar las instituciones inviables y fortalecer el capital básico de bancos débiles, pero viables.
- ✓ Mejorar la transparencia y el buen gobierno, así como actuar de forma expedita para promover la legislación en contra del lavado de dinero.
- ✓ Evaluar la reforma del sistema de seguridad social, privatizar lo servicios de los puertos y aeropuertos.

Fortalecer la base estadística, particularmente en las áreas de ingresos y gastos del sector público, balanza de pagos y sector bancario.

Previo a este listado de políticas de ajuste existen otras políticas que se debían aplicar (a imposición del Banco Mundial y el FMI) para poder solicitar colaboración al Grupo Consultivo, estas son:

**Ley de bancos y financiero:** la ley actual data de 1946 y no se ha renovado conforme han evolucionado los mercados financieros a nivel mundial. Reconoce a los bancos como únicos intermediarios financieros. El nuevo proyecto de ley de Bancos y GF busca implementar mecanismos que faciliten la supervisión financiera consolidada y fortalezcan las actividades bancarias de acuerdo con estándares reconocidos internacionalmente. Reconoce también a bolsas de valores, aseguradoras y afinzadoras, entre otras entidades financiera.

**Supervisión financiera:** en la actualidad la supervisión es muy débil. La superintendencia de bancos es el ente encargado. Aun cuando ha sido modificada en varias ocasiones, es importante indicar que su capacidad de supervisión y sanción es bastante débil. El nuevo

proyecto desarrolla todo lo relacionado con la SIB. En este proyecto se pretende evitar el deterioro de las instituciones y su posible contagio a otras.

**Ley Monetaria:** las modificaciones introduce harán compatible la política monetaria con el actual sistema cambiario, el cual paso de uno de paridad fija a otro de paridad flexible. Crea billetes de Q200, 500 y 1000, así como monedas de Q2.00 y 5.00.

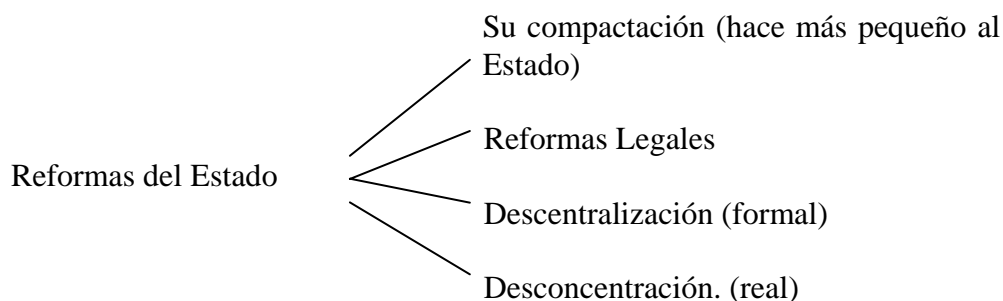
**Ley Orgánica del Banco:** refleja el esfuerzo por buscar un nuevo arreglo institucional, que permita al Banguat alcanzar la estabilidad de precios a través de un esquema de mayor autonomía en la conducción de política monetaria. Busca disminuir la injerencia política en la designación de los miembros de la junta monetaria.<sup>85</sup>

## 6. Consecuencias del Condicionamiento Internacional del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional:

Para mejor comprensión de las consecuencias en la adopción de las políticas presentadas por el Fondo Monetario y por consiguiente del Banco Mundial se presenta un esquema que analizaremos desde varias perspectivas.

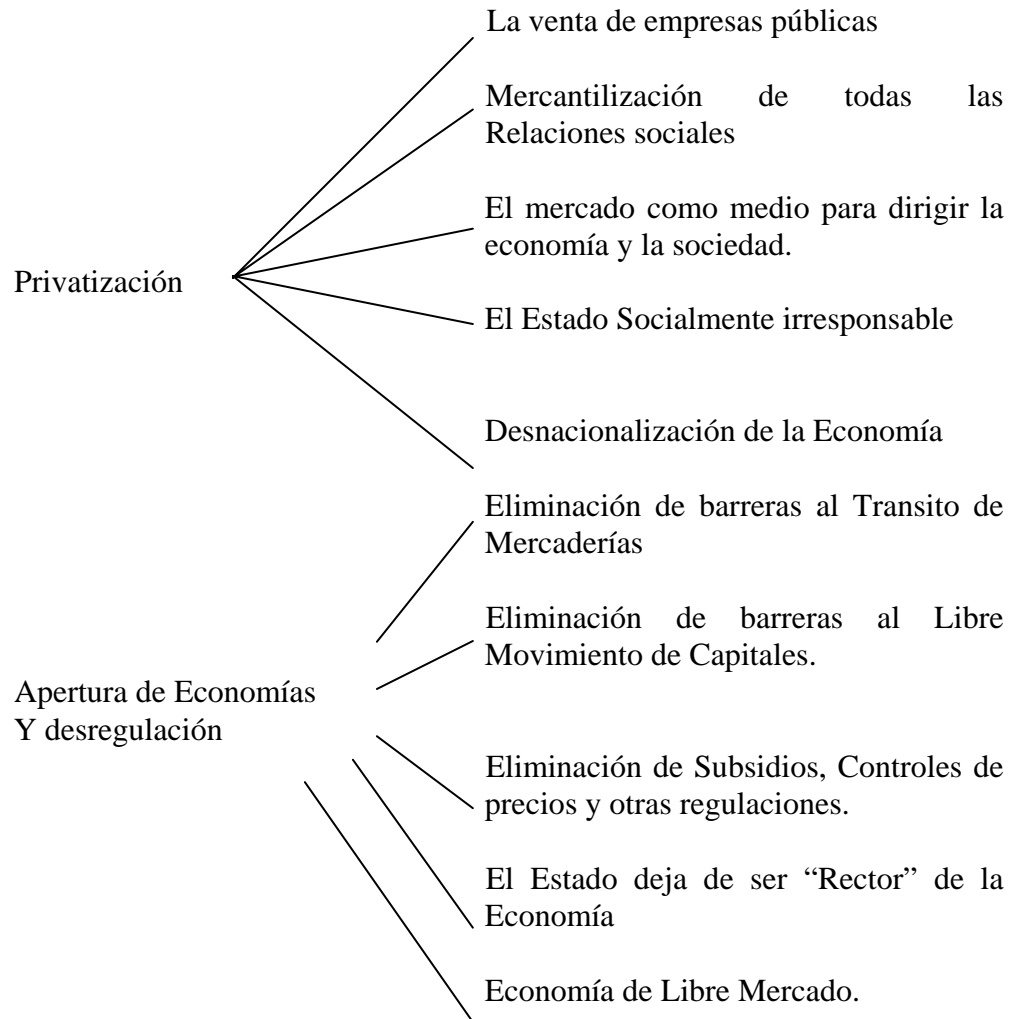
En primer lugar las Políticas de ajuste estructural suponen una serie de reformas, entre las que podemos mencionar principalmente:

- ✓ La Reforma del Estado
- ✓ La Privatización
- ✓ “Apertura de las Economías”
- ✓ Desregularización
- ✓ Flexibilidad Laboral
- ✓ La descentralización y desconcentración



---

<sup>85</sup> Prensa Libre 03-09-2001



### **Impactos que tienen estas Políticas**

- ✓ Los impactos más significativos se centran en la urbanización del pobreza como principal captador.
- ✓ El desplazamiento de contradicción Principal desde la Explotación a la Exclusión.
- ✓ La incertidumbre e Inestabilidad Laboral
- ✓ Incremento del Nivel de explotación.

## **7. Las consecuencias de la Globalización, el Neoliberalismo y el Ajuste Estructural**

La Globalización ha representado una revolución Científico-Técnica, con una ideología Neoliberal poniendo en crisis el socialismo y el Estado de bienestar, así como las funciones del Estado no solo dentro de un territorio dado sino a nivel mundial.

Las relaciones económicas internacionales con gran desigualdad han hecho, que la implementación de políticas de ajuste y principalmente ajustes en las funciones de los Estados, que se acrecienten la brecha para alcanzar el desarrollo por supuesto en los países en vías de desarrollo, porque no han logrado incorporarse en ventaja ante países desarrollados y no lo lograran por la misma característica del sistema.

El Fondo Monetario y el Banco Mundial juegan un papel muy importante y determinante en la relación de los equilibrios y desequilibrios internacionales principalmente en cuestiones de desarrollo. Por un lado el Fondo Monetario Internacional como ya hemos explicado no ha cumplido su función en la regulación de las políticas monetarias internacionales y por otro lado el Banco Mundial en su papel de gestor de desarrollo después de más de cincuenta años no ha logrado disminuir la pobreza en el mundo.

Las consecuencias de estas políticas de neoliberalización, ajuste estructural y globalización implica un proceso de homogenización y unificación de políticas económicas y neoliberales, en toda clase de economías, sociedades y países; la reconversión tecnológica, la redefinición de la división internacional de trabajo, ya que se han creado fuentes de trabajo donde la calidad no esta presente, las empresas internacionales como actores fundamentales y la permanencia de la diversidad.

En otro orden de importancia, se encuentra el creciente aumento de la dependencia a causa de las grandes deudas asumidas por países en desarrollo que lejos de ayudar con la cooperación más se hacen dependientes de ellas. Es cierto en Guatemala el nivel de endeudamiento es el menor en América Latina pero no se ha tomado en cuenta también el nivel de deuda interna que también es un factor muy importante.

Se plantea la legitimidad de la deuda ya que los Derechos Económicos y Sociales universales suponen la solidaridad y colaboración entre países mas desarrollados con los menos desarrollados.

El neoliberalismo no ha sido la respuesta para la reducción de la pobreza, esta tendencia esta llegando a su declinación, para dar paso a otro modelo, donde habrá más regulaciones ya que hasta ahora sólo a beneficiado a unas minorías.

## **8. Causas Internas que aumentan la Pobreza**

## 8.1. Corrupción y la Voluntad Política

Guatemala es uno de los pocos países en el mundo en que el combate a la corrupción ha perdido vigencia, (a no ser por presiones internacionales) lo que a provocado un escándalo de los actos de corrupción en el sector público. Ninguna institución estatal se salva de los tentáculos de la corrupción así como de la impunidad, enriquecimiento ilícito, sobornos, abusos de poder y otros.

Según el Informe de Desarrollo Humano del 2001 del PNUD expresa sobre la corrupción que: “en la medida que los recursos del Estado sean bien administrados y no existan formas de corrupción, se supone que habrá más disponibilidad de los fondos públicos, y con ello, la probabilidad ideal de que mayores cantidades de dinero se puedan ser destinadas al gasto social... El abuso de poder, al venderse al mejor postor, el cohecho o soborno de un juez, el nepotismo o interés desmedido en otorgar cargos públicos y prebendas a sus parientes.

Guatemala se suscribió a la Convención Interamericana contra la Corrupción –CIC- en agosto de 2001. Han existido intentos nacionales para combatir la corrupción pero no han funcionado, por ejemplo, la Comisión Presidencial para la Transparencia de la Gestión Pública contra la Corrupción con el apoyo de Estados Unidos, una comisión del Congreso para la Transparencia y Racionalidad del Gasto Público. Pero ninguna de las medidas de los gobiernos ha tenido impacto, los cuales tampoco han mostrado buena voluntad para contrarrestar este problema. Ni la Contraloría General ha podido resolver los casos de corrupción presentados durante el 2001.

Durante el 2001, el Gobierno del Presidente Alfonso Portillo estuvo cubierto bajo la sombra de la corrupción, en el cual participaron varios funcionarios de alto rango, quienes manejaron más de Q 725 millones en forma nebulosa<sup>86</sup>. Algunos ejemplos de corrupción son: Q145 millones para los bancos Promotor y Metropolitano, el sobrevalúo de las placas de circulación de Q1.5 millones a Q85 millones, los Q90 millones depositados en cuentas particulares de fondos públicos y además los contratos hechos a familiares y amigos en ministerio de Comunicaciones.<sup>87</sup>



<sup>86</sup> Velásquez, Silvio. Empantanados en la Corrupción. Periódico: Siglo Veintiuno. Viernes 21 de diciembre de 2001. pag. 6

<sup>87</sup> Caracterización de Gonzo. tomada de Prensa Libre 02-09-01

En Fondo de Inversión Social, al realizar una auditoria por la Contraloría General de Cuentas también se han encontrado actos de corrupción por la falta supervisión y mal manejo de los recursos del Fondo de Inversión social pusieron en peligro Q.64 millones invertidos en obras de infraestructura. Durante el 2000 la institución manejo Q520 millones de fondos públicos y para el presente año la asignación fue de Q538 millones. La contraloría hizo señalamientos de corrupción y mala ejecución así como de ineficiencia<sup>88</sup>.

La falta de voluntad política la encontramos también bajo la sombra de la corrupción, ya que la ejecución de mayor cantidad de proyectos y mejor calidad de proyectos suponen aminorar el porcentaje que han hecho para la corrupción.

Dentro de la voluntad política y también la falta de control encontramos que existe un porcentaje muy elevado en el presupuesto para el 2002, en el cual esta asignado un 56% para gastos de funcionamiento y la mayor parte será manejado por los fondos de inversión social. Además la mayoría de los proyectos de inversión serán administradas por los fondos sociales, ya que estas entidades contarán con Q2550.8 millones. El FSDC recibirá Q711.2 millones, el FIS Q498.9; FONAPAZ Q424.5; PRONADE Q327; FONTIERRA Q300.; y FOGUAVI Q.289. Mientras se unifican en una sola. Los fondos mencionados han recibido críticas por no presentar el desglose de sus gastos, con lo cual han evitado que se conozca en que invierten los recursos<sup>89</sup>. Todo esto a pesar de las graves acusaciones de corrupción que se han presentado en contra de los fondos de inversión más en el FIS.

La Falta de voluntad política proviene desde una perspectiva histórica de exclusión de una minoría que se encuentra en el poder, esta exclusión se centra en no ceder para no perder preponderancia en la vida política y económica principalmente. Sí realmente existiera una voluntad política de parte de las grandes autoridades tanto privadas como públicas se terminaría la corrupción y no solo económica sino también política y social.

Existen otras formas de financiamiento al Estado por medio de sus dependencias, es decir, las municipalidades que por medio del INFOM tienen altos préstamos cuyas fuentes de financiamiento son tanto internas como externas. Las fuentes externas son el Banco Mundial, el BID y el BCIE<sup>90</sup>

Después de hacer un balance entre las causas internas: estructurales y coyunturales y las Externas en políticas de ajuste estructural, neoliberalismo y globalización, podemos darnos cuenta de la importancia del estudio ya que no se puede salir de la pobreza sí se deja de lado una de estas variables, porque, una variable afecta a todas. Podemos hablar de efectos domino y de interrelación entre las variables.

---

<sup>88</sup> Corrupción en el FIS. Las pérdidas podrían ascender a Q64 millones. Periódico: El Periódico. Miércoles 12 de diciembre de 2001. pag 2

<sup>89</sup> Siglo Veintiuno. 04-09-01

<sup>90</sup> Según El periódico Siglo Veintiuno del 13/12/2001, los ayuntamientos nacionales tienen una deuda que asciende a más de Q800 millones.

## 8.2. La Falta de Control

La falta de control y fiscalización de los bienes del Estado, es otra causa fundamental de la pobreza, ya que, los recursos del país no llegan a las personas que lo necesitan y como no existe un control con sanción eficaz, no se puede hacer nada.

Esta sanción debe de provenir no solo a nivel interno sino que también externo. Las instituciones internacionales tienen más gastos de funcionamiento que de inversión, el dinero se acaba en estudios y salarios que se quedan engavetados para luego realizar otros y otros creando una duplicidad de esfuerzos y recursos.

En el caso de los ingresos externos, el control o fiscalización sobre estos recursos es una responsabilidad moral y ética de los cooperantes, pero no de ingerencia sobre asuntos internos. Porque seguir prestando a países que no han superado muchas etapas para alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable, como lo es la verdadera democratización, el respeto a los Derechos Humanos y el cumplimiento de objetivos en la firma de la paz.

Se hace necesario hacer conciencia de la importancia de establecer un control real sobre los recursos ya que solo crean fuentes ilícitas de enriquecimiento, provocando el empobrecimiento de países enteros.

## 9. El Papel del Estado y las Políticas Públicas

El rol del Estado: En palabras de Sojo, debe tener la función de ordenador y financiador de ciertos derechos. La aplicación de un modelo de exclusión social para la formulación y análisis de las políticas. Estas políticas deben revisar tres elementos básicos: los objetivos e instrumentos de las políticas, el tipo y calidad de actividades y la dimensión espacial y la participación social. Yo le agregaría a estos elementos la revisión del financiamiento tanto interno como externo para la ejecución más libre, real y enfocada de las políticas.

*Los trabajos muestran que, en general, las políticas sociales que se han desarrollado recientemente en la región se han concentrado solo en atender aquellos sectores que no han logrado insertarse en el modelo, los que se van quedando atrás sin ver las causas estructurales que explican porque ciertos grupos no pueden participar en igualdad de condiciones en el sistema<sup>91</sup>.* Por una parte la evidencia indica que las políticas sociales tienden a ignorar en su diseño los factores estructurales que generan los síntomas que tratan de paliar. La evidencia presentada en los trabajos indica que a pesar del crecimiento económico, la acción del Estado no ha sido apropiada para superar la exclusión de segmentos importantes de nuestras sociedades. Las estrategias no consideran o

---

<sup>91</sup> Sojo, Carlos – Davis Shelton. *Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. FLACSO: Banco Mundial. Editores Estanislao, San José Costa. Rica. 2000.

reconocen la complejidad de factores que intervienen en la generación de exclusión social. Los instrumentos de política social tienen carácter sectorial que no contribuyen a propuestas integrales de intervención.

El Informe de Desarrollo Humano del 2001 del PNUD no es muy positivo. Este informe insiste en que lo importante ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su eficacia para atender las necesidades de la población, que debe ser criterio para replantear el papel del Estado. También plantea el síndrome de la ilegalidad ante la debilidad y arbitrariedad de las instituciones estatales que agravan su funcionamiento. Esta arbitrariedad estatal signada por la impunidad es lo que más duele a la ciudadanía.

Con relación a los Acuerdos de Paz, hace referencia que se abordaron temas que no habían discutido de manera abierta con la sociedad, pero que aún no se han llevado a cabo según lo negociado. Están pendientes por ejemplo: la supresión del Estado Mayor Presidencial, la reforma del sistema de justicia, del Ministerio Público y Ministerio de Gobernación entre otros. Y en materia de tierra, el apoyo al Registro y al Catastro, más la descentralización estatal y la participación ciudadana y temas de interculturalidad y participación de la sociedad civil. Todo esto como parte de modernización del Estado.

Con relación al compromiso fiscal para poder llevar a cabo las metas de los Acuerdos a fracasado por la intransigencia del Gobierno. El informe puntualiza en el bajo desarrollo humano y los altos índices de pobreza que aún persisten en Guatemala son reflejo de la incapacidad del Estado y de la sociedad para enfrentar de manera decidida y concertada las grandes carencias del país.

El problema del desempleo, la insuficiencia de los ingresos en los hogares en la gran mayoría de la población, es una constante, así como una disminución del gasto público en desarrollo humano.

“El buen Gobierno es esencial” para solucionar el problema de la extrema pobreza porque hay desequilibrios que, si se mantienen, “no permiten el desarrollo de los Países menos Avanzados -PMA-“. Según la III Conferencia de la ONU sobre PMA los retos para superar la pobreza se encuentran en: “reducir la corrupción, los conflictos y profundizar en la democracia”. Y son retos que reúnen “ un consenso cada vez más apoyado por los propios PMA”<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> *Los Países Menos Avanzados*. Prensa Libre 25-05-2001. Pag. 15

El Estado ha sido en gran medida ineficaz en llegar a los pobres. Si bien los pobres reconocen la función que cumple el Gobierno en el suministro de infraestructura y de servicios de salud y educación, consideran que esas actividades públicas no producen ningún cambio en su vida. Las personas pobres dan cuenta de que sus interacciones con los representantes el Estado se ven teñidas de rudeza, humillación, abuso e indiferencia. Los pobres también dan cuenta de amplia experiencia en materia de corrupción cuando tratan de obtener atención de la salud, educación para sus hijos, cuando solicitan asistencia social o de socorro, reciben pagos de sus empleadores y buscan protección policial o justicia por parte de las autoridades locales.<sup>93</sup><sup>94</sup>



En resumen, en este período es arriesgado para Guatemala que se le otorguen préstamos, porque el Gobierno no ha dado señales claras en cuanto a la ejecución de los ingresos. Además, Guatemala no ha cumplido con los requerimientos del organismo financiero y, por consiguiente, no es recomendable que suscriba más deuda en el extranjero.

La posibilidad de recibir financiamiento para eliminar la presión fiscal resta responsabilidad a las autoridades para apresurar cambios en la transparencia del gasto, el combate a la corrupción, combate a la pobreza y otros temas de importancia. El FMI debe reorientar su política en el país y no entregar dinero basado en algunas medidas tributarias, sino en otros aspectos que garanticen una correcta gestión pública. A pesar de que existen un sin fin de opiniones desfavorables a la suscripción de un acuerdo con el FMI, y además, que la población ignora los alcances de un convenio de este tipo, el Gobierno firma este acuerdo comprometiéndose a la reducción del gasto público, bajar el déficit fiscal, privatizar servicios públicos y transparentar la ejecución de los impuestos que perciben. Y todo ello, por el afán de tener más recursos para cumplir con sus objetivos.

<sup>93</sup> Caracterización de *Filochofo*. tomada del Periódico 02-10-01

<sup>94</sup> *La Voz de los Pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*. Banco Mundial. 2000.

## 10. La economía y los Pueblos Indígenas.

Para abordar este tema tomaremos el concepto de *Economía Sigma*, la cual habla sobre la desigualdad con que nacen los países, su heterogeneidad en unos más que otros. Es una sociedad abstracta y heterogénea.<sup>95</sup>

Esta sociedad es multicultural. Los grupos varían en su cultura. Sin embargo, estas culturas distintas no tienen la misma valoración social. Están ordenadas en una jerarquía social de acuerdo con una valoración históricamente construida. Por ende, los grupos sociales están dotados de diferentes activos culturales. Las características sujetas a valoración pueden incluir raza, lenguaje, género, religión, casta, origen regional y costumbres. Los activos culturales proporcionan a las personas, ya sea prestigio o estigma social, lo que conduce a la discriminación y segregación. Esta valoración desigual de los activos culturales, implica existencia de grupos con distinta posición social en la sociedad. En resumen, mientras que los activos económicos indican lo que una persona tiene, los activos políticos y culturales indican lo que una persona es.

Es claro que los activos culturales también pueden ser acumulados por personas y grupos a través de la educación, la migración, la organización social y el matrimonio entre personas de distinta raza o entre parientes, entre otros.

Las características de la economía Sigma, en un conjunto de supuestos es: contexto institucional: normas; Racionalidad de los agentes, relación del mercado, condiciones iniciales.

*Países en donde la proporción de poblaciones indígenas es más alta y más desigual.* Como en el caso de Guatemala el grado de desigualdad de ingresos parece ser una característica estructural de un país.

Al hacer una comparación entre países en América Latina, pero solo para las poblaciones indígenas, encontramos:

- ✓ La persistencia de la economía campesina en los países indígenas, la migración hacía el área urbana.
- ✓ El sistema de mercado está menos desarrollado en las zonas donde predominan las poblaciones indígenas. No solo en lo comercial también en lo laboral (Oportunidades).
- ✓ Las innovaciones tecnológicas son limitadas en las zonas donde predominan la poblaciones indígenas.

---

<sup>95</sup> Adolfo Figueroa. *La exclusión social como una teoría de la Distribución.*

*Según la economía Sigma:*

- ✓ los individuos participan en el intercambio de mercado, dotados no solo de cantidades diferentes de bienes económicos sino que también con distintas cantidades de bienes políticos y culturales.
- ✓ La jerarquía de los mercados, con los mercados de trabajo, de crédito y de seguros juegan un papel esencial en la reproducción de la desigualdad.

Cuando la pobreza se deriva de la desigualdad, como ocurre en las sociedades capitalistas, no puede ser analizada aisladamente ni para explicar sus orígenes ni para diseñar políticas para reducirla.

La exclusión cultural tiene que ver con un proceso mucho más complejo y se manifiesta en efectos distribuidos socialmente. Se trata, por un lado, de la capacidad de acceso a las oportunidades derivadas de la evolución de la información y las comunicaciones, posibilidad estrechamente ligada al desarrollo de las capacidades humanas por medio del proceso educativo. Pero el acceso a esta infraestructura y esos medios simbólicos está mediando, en lo cultural, no por razones de ingreso o clase social, sino por desigualdades que no se originan en el proceso productivo: es el caso de la exclusión por razones de sexo, edad, etnia ó especificidades como la religión o el país de origen.

Aplicado a Guatemala la economía indígena necesita atención, la falta de financiamiento y ausencia de políticas públicas, se encuentran entre los principales obstáculos que afrontan productores indígenas del hemisferio. Las principales demandas se encaminan a que no hay fondos estipulados para el desarrollo del comercio y la producción indígena dentro de los presupuestos nacionales. Se encuentran en un estado de marginación como consecuencia de la globalización. No tienen control de los precios, porque ni siquiera en este país tienen control de la economía.

Las fortalezas de la producción indígena comprenden una gran gama de conocimientos que contienen elementos de la cosmovisión y de la cultura que no han sido incorporados, no sólo a la producción, sino tampoco a la identificación de los productos. Vemos como los elementos de la producción indígena pueden ser saludables a la población en general. En este caso, lo más importante para las poblaciones indígenas es la esencia de la identidad y del conocimiento que viene a ser una alternativa de consumo a todo lo artificial y lo químico que existe en el mercado hasta el momento. Hay que fortalecer primero, el mercado nacional, generar empleo y propiciar la diversificación de calidad de los productos, antes de incorporarse a la globalización.

El acceso a financiamiento sigue siendo un lujo solo de los monopolios, debido a las políticas proteccionistas y al gran control que siguen teniendo los sectores económicos tradicionales.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Según Juan León, coordinador del Consejo Internacional de Tratados de Indios –CITI-.

## 11. Análisis de Entrevistas

De las diez personas entrevistados 8 expresaron que las actuales políticas para la reducción de la pobreza no son las adecuadas para lograr un desarrollo económico, porque no se enfocan a las necesidades propias del país, es decir que se han querido implantar modelos aplicados en otros países, los cuales no son comparados a Guatemala. Por otro lado han sido modelos que no han funcionado en otras regiones, aún así, los vuelven a aplicar, porque ya esta establecido.

El papel de las instituciones que están promoviendo la reducción de la pobreza son fuertemente criticadas, principalmente las organizaciones financieras internacionales, descritas simplemente como “banqueros” que su único objetivo es el de prestar dinero y crear las condiciones para que este dinero regrese a ellos. Como decía un entrevistado: “el costo de esta cooperación es muy alto” porque a parte de tener que pagar, se tienen que cumplir las condiciones de ajustes para obtener el derecho de prestar.

El papel de la Institución Nacional –SEGEPLAN- que esta coordinando estas acciones esta visto desde dos puntos: el primero representa el hecho que por primer vez se estén coordinando políticas directamente para la reducción de la pobreza como algo positivo y es un avance para el posible desarrollo del país.

El otro punto de vista critican que se realizan diagnósticos con costos muy elevados que esperan no se queden engavetados, que no se ha tomado en cuenta realmente a la sociedad civil para la elaboración de esta estrategia y que sin ella no funcionara ya que no representa las necesidades reales del país.

Hablan los entrevistados del grado tan alto que existe de corrupción dentro de la administración pública, uno de ellos mencionó que el 24% del presupuesto se queda en actos de corrupción quedando únicamente solo el 76% para hacer funcionar el presupuesto. La corrupción viene a repercutir en la aceptación y la credibilidad de la población, es decir, en la gobernabilidad, ya que este acto ilícito hace que las personas ya no crean en las autoridades en el manejo de dinero creando desincentivos para la inversión, para el pago de impuestos, incluso en el hecho de tomar la justicia por su propia cuenta porque no tienen esperanzas que se castigue a los culpables.

Esta corrupción se ha vuelto técnica, como comentaba otro entrevistado, porque existen un sistema que se presta para realizar estas acciones sin que se haga evidente, ya es un círculo en el que se involucran desde el empleado de más bajo nivel hasta el mas alto. Dentro de la corrupción existen una serie de ramas, esta no solo podemos decir que es corrupción en el ámbito económico, sino también en lo político, social, cultural y en la justicia. Desde el ámbito político encontramos los bien reconocidos compadrazgos en los cuales se incorporan a puestos claves personas que son amigos, parientes, etc de altos funcionarios públicos. La corrupción dentro de las instituciones públicas ya se ha

tecnificado haciendo aún más fácil este hecho, un ejemplo lo encontramos en las bien conocidas transferencias presupuestarias que no son más que medios para aumentar gastos que no son necesarios.

Otro factor que se involucra dentro de las Instituciones Públicas es la falta de voluntad política ó la oportunidad política. La falta de voluntad política lo podemos ejemplificar en el caso de las comunidades de Jocotán y Camotán en el que las autoridades ya estaban advertidas de la crisis que se vivía en estas regiones y aún así no hicieron nada porque no les representaba ningún beneficio. Por otro lado la Oportunidad Política la podemos encontrar en el hecho que hasta que se hace pública la crisis se empieza a reaccionar para tratar de solventar esta situación y se hace aún más evidente cuando organizaciones internacionales denuncian estos hechos de hambruna obligando al gobierno a tomar acciones concretas, aprovechando esta situación para hacer campaña política para la obtención de financiamiento externo.

En el tema de la cooperación internacional en opinión de la mayoría de los entrevistados es importante en la primera fase de los proyectos, es decir, para preparar el sustento de dicho proyecto para ser financiado con fondos propios. Una ejemplificación de esta variable es que por medio de la cooperación se enseñe a pescar, por consiguiente, cooperar con la formación de recurso humano y tecnificación. No solo quieren que se envíe tecnología pero los expertos son extranjeros que no enseñan a manejarla. Por otro lado la cooperación debe crear condiciones desde el ámbito externo para poder encontrar mercados de exportación.

Las acciones para combatir la pobreza deben contener principalmente un alto nivel de educación, fuentes formales de empleo que posean también seguridad social eficiente, capacitación del recurso humano (va muy ligado la educación). La seguridad social incluye un sistema de salud sólido, alimentación, bajar los índices de mortalidad, desnutrición, esperanza de vida. Por otro lado el incentivar a la pequeña y mediana empresa, el crear un clima económico favorable para la inversión.

Estas acciones deben ser integrales que incluyan aspectos económicos, sociales y culturales. De los económicos y sociales ya hemos hablado, ahora de los culturales los entrevistados principalmente los de origen indígena expresan que el desarrollo desde la cultura indígena debe ser incorporada ya que tiene muchos aspectos que podrían beneficiar al país. Por ejemplo el que su producción sea natural sin procesos químicos, a nivel internacional esto es bien visto ya que no dañan la salud.

Para lograr la implementación de una estrategia integral se hace necesario crear medios de participación de la sociedad civil, así como consensos que legitimen las acciones y que se conviertan realmente en artífices de un desarrollo económico sostenible y sustentable.

Los principales problemas que se ven en la ayuda extranjera tradicional son: que generalmente sirven a los intereses de los donantes más que a los de los receptores, los programas son a menudo importados, más que generados a nivel doméstico. Los receptores rara vez tienen “propiedad” de proyectos de desarrollo, la mayor parte de la ayuda extranjera es intergubernamental, permitiendo a los gobiernos receptores desviar fondos para sus propios fines, la falta de coordinación con los donantes hace más fácil para los gobiernos receptores el desviar los recursos. La ayuda es administrada por burócratas con poco incentivo para asumir los riesgos requeridos para tener éxito en los proyectos.

Con relación a las poblaciones indígenas no existen políticas enfocadas directamente a este sector de la sociedad, por ejemplo: en las artesanías, la agricultura, acceso a mercados con productos indígenas y otros.

La cooperación debe trabajar en coordinación con una institución de control tanto interna como externa. La interna realizada por la misma Organización Internacional que proporciona los recursos. La interna bajo la dirección de una institución pública, privada y la sociedad civil que se encarguen de ejercer presión para que el dinero llegue a los proyectos que se establecieron como el objetivo.

Otro punto de vista es que la cooperación en recursos no es necesaria ya que el país puede recaudar dichos recursos, claro, siempre y cuando se disminuya el nivel de corrupción, se aumente el nivel de recaudación y se recupere la credibilidad en las autoridades. Guatemala es un país rico en recursos naturales, turísticos, humanos y otros que pueden generar mayores ingresos teniendo las condiciones para hacerlo.

Buscar alternativas distintas de producción, es decir el sistema productivo del café ya se está agotando, es por eso que se hace necesario promover otros productos que generen más divisas.

Por otro lado desde el punto de vista de la identidad, como bien sabemos la pobreza en la cultura indígena tiene una connotación más espiritual que material. Deben reconocerse las identidades para poder conformar una nación ya que el reconocerlas automáticamente se convierten en participantes del desarrollo del país.

La aplicación y la implementación de los Acuerdos de Paz se hace urgente para consolidar la Democracia en Guatemala, principalmente para hacer que disminuya la brecha entre ricos y pobres. Esta aplicación debe hacerse en complemento con la Estrategia de Reducción de pobreza ya que los dos contienen la base para lograr un desarrollo integral.

La aplicación de leyes de transparencia en las instituciones públicas contribuirá a evitar que existan privilegios que obstaculicen el buen desarrollo de la estrategia ya que no se verán beneficiadas las minorías sino el gasto será consensuado a las necesidades de la población

## 11.1. Resumen de las Principales Opiniones de los Entrevistados

### a) Sobre las políticas de Combate a la pobreza y la población indígena (Estrategia de reducción de pobreza)<sup>97</sup>

- ✓ *No se presento ningún mecanismo para superar la pobreza, o sea, de nada nos sirve que se hagan estudios, análisis, diagnósticos, sí eso cualquiera lo sabe... Pero lo que sí nos preocupa es que se quede a nivel de diagnóstico, que no hayan alternativas, que no hayan opciones...*
- ✓ *Yo, no he oído en ningún momento al gobierno, salvo que nosotros no nos hayamos dado cuenta de que haya una proyección hacía las comunidades indígenas de cómo los mercados indígenas y desarrollarlos ó como promover la industrias en las comunidades rurales no solo indígenas sino también en las comunidades indígenas no solo indígenas sino también el área de oriente...*
- ✓ *Yo creo que, no hay ninguna política actual para buscar nuevas alternativas de desarrollo*
- ✓ *En otros años anteriores ha sido la misma lógica, ha habido un crecimiento económico, no un desarrollo económico*
- ✓ *Se piensa a nivel de cúpulas y de otros sectores económicamente poderosos, pero no se ha pensado en la base. ...como la Cepalina*
- ✓ *...se queda con la acumulación de capital y crecen los bancos..*
- ✓ *...si en Guatemala se están dando las condiciones para crear esa riqueza que haga que todos sin excepción podamos mejorar nuestra calidad de vida, mí respuesta es clarísima, NO.*
- ✓ *No hay programas que realmente beneficien a la gente, como es un país capitalista y acapara, acapara. ... No hay una política de infraestructura definida. Ellos diseñan a través del escritorio. Deben hacer una consultoría, con las organizaciones de la ciudad, los municipios, el campesino, como ven el desarrollo.*
- ✓ *(los fondos de inversión social) no es una estrategia, no están, no tiene una visión de lago plazo y eso no va a funcionar porque no solo genera burocracia sino que duplica gastos innecesarios.*

---

<sup>97</sup> Ver en anexos, cuadro de entrevistados.

- ✓ *No se ha entendido muy bien como realmente debe ser la reducción de la pobreza no hay mecanismo y si hay no están bien encaminados, no están contextualizados.*

**B) Sobre las Instituciones que ejecutan las políticas de Combate a la Pobreza en Guatemala, (SEGEPLAN, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) la corrupción y la voluntad política**

- ✓ *Son intentos, pero no tienen que ser solo una planificación económica... Tiene que ser con todos los aspectos de las necesidades de la población. La planificación es buena pero tiene que estar con la participación de la comunidad y creo que lo que se ha hecho ahora es imponer un modelo de desarrollo... Son modelos experimentados en otros países.*
- ✓ *El trabajo que esta haciendo SEGEPLAN para mi es muy importantes dado que se esta viendo una nueva expectativa, abriendo nuevas alternativas para el control y la ejecución presupuestaria, la planificación de desarrollo económico y social. Pero lo una de las dificultades que yo veo dentro de esos programas es que tiene excluida a la sociedad.*
- ✓ *El problema es que la administración ó esta administración no terminan de aprobar o modificar la propuesta de SEGEPLAN. Pero el papel de SEGEPLAN es correcto, técnicamente es correcto lo que están haciendo*
- ✓ *Tiene que haber una voluntad política, revisión de leyes, participación de la comunidad y la sociedad civil para que funcionen las políticas.*
- ✓ *La estrategia puede ser muy guatemalteca, muy particular de lo que nosotros necesitamos y lo que la población ve. Pero, sí eso no está dentro del marco de estabilidad del crecimiento económico que los organismos estos exigen, no va haber financiamiento.*
- ✓ *Hay dos formas, una porque están interesado en que la estrategia funcione porque en esa medida ellos podrán asegurar sus prestamos y la otra podrán asegurarse un poco más el hecho de que las economías crezcan y esa es otra de las funciones del banco supuestamente.*
- ✓ *Esos banqueros no le pueden dar préstamos a un país que no muestre capacidad razonable de poderlo pagar. Y la capacidad razonable de poderlo pagar de parte del gobierno es demostrarle razonablemente que va contar con los recursos para pagar el préstamo.*
- ✓ *Yo asumo que si usted va a un banco y pide un préstamo el banco le va pedir que demuestre la capacidad de pago sí no, no se lo dan. Lo mismo pasa con esos bancos en relación al país entonces desde ese punto de vista es lógico es entendible la*

*presión de una reforma fiscal. Porque una carga del 8-9% de años pico de 10% el gobierno no iba a ser capaz de pagar esos préstamos.*

- ✓ *¿Cuál es el objetivo de estos Señores? Prestar dinero.*
- ✓ *... cual es el costo de ese apoyo que hacen ellos a la mejora de calidad de vida de las personas, yo creo que es muy elevado.*
- ✓ *Pienso ¡hay dinero! en Guatemala, los 650 millones que le dieron a los bancos gemelos, existe una corrupción que le llaman técnica. No hay administración transparente.*
- ✓ *...los fondos sociales se crearon para agilizar, para salvar los problemas de la ejecución presupuestaria que han tenido los gobiernos son muy ineficiente han sido la estructura del estado es muy lenta e insuficiente para el gasto por eso se crearon los fondos para agilizarla, pero esa agilización se ha convertido en malversación se ha convertido en corrupción.*
- ✓ *Si ahí en los periódicos recientes se estima que el 24% del presupuesto nacional se lo come la corrupción incluyendo en ella contratos a familiares. Si por eso le digo yo también que no durante todos esos años no siento yo que se hayan preocupada realmente por, por ese control si que es hasta este gobierno que veo yo esa preocupación. ...sí del presupuesto 24% se pierde en actos de corrupción, nepotismo o amiguismos, entonces el Banco Mundial ó el BID o quienes nos prestan ven la capacidad de pago del 76% no es sobre el 100% los intereses.*
- ✓ *Siempre son temas que afectan, porque si los temas de corrupción se han desviado o más bien la corrupción se ha desviado que no ha sido para proyectos de reducción de pobreza pues obviamente afecta, no.*
- ✓ *Actos de corrupción, utilicen los puestos para beneficiarse económicamente, como que esta autorizado, incluso las leyes autorizan que puede caer en ese tipo de cuestiones.*
- ✓ *La corrupción es cuestión de moral, de principios y responsabilidad de nosotros los ciudadanos, participar de forma pacifica haciendo uso de los derechos para evitar esa corrupción. La corrupción nos hace daño, pero el daño más importante es el daño moral.*

### **C) La Cooperación Internacional que Guatemala necesita**

- ✓ *La cooperación Internacional debe de incidir en las políticas públicas para que involucren a los pueblos indígenas en los diferentes niveles, debe ser una condición*

*para que la cooperación siga apoyando. ...debe de preparar recurso humano. ...buscando un mercado internacional para los productos de Guatemala.*

- ✓ *La cooperación no debe ser solo prestar su apoyo financiero, sino también, los aspectos técnicos y de asesoría... La cooperación nos puede apoyar en los procesos, pero es responsabilidad del Estado y Gobierno.*
- ✓ *Somos un país que no tiene capacidad de ahorro, ... De donde vamos a sacar recursos para invertir, pero esos recursos vienen en los préstamos.*
- ✓ *Pues yo les pediría recursos para la educación y la micro empresa, algo quizá para el sector agrícola, pero es un sector cada vez más reducido y no le veo mayor futuro, peor el café y sin esperanzas*
- ✓ *Que sí es importante el financiamiento como una etapa... Como una primera etapa pero más lo que necesitaríamos sería transferencia tecnológica, tecnología, técnica es lo que necesitamos.*
- ✓ *“el que más ayuda es el que no estorba” la mejor cooperación que nos pueden dar es la de no estorbar, ni tratar de venir aquí a decirnos que tenemos que hacer y como lo tenemos que hacer.*
- ✓ *Haya auditoria social*
- ✓ *Sí, pero que el estado no deje de cumplir con sus responsabilidades.*

**d) Como podrían ser las acciones y políticas de reducción de la pobreza**

- ✓ *Enfrentar la pobreza tomando en cuenta no desquebrajar los modelos culturales que tiene cada comunidad y pueblo. Con participación de la comunidad.*
- ✓ *Fuentes de trabajo, ayudar a los pequeños productores, mejorar salarios y enfrentar la globalización, abrir cooperativas.*
- ✓ *Educación y la capacitación. ...mejores puestos de trabajo, ...niveles más altos de capacitación. ...la micro empresa, sector informal, crédito, capacitación, asesoría técnica.*
- ✓ *No hay participación de la sociedad la estrategia lo más seguro es que no tenga éxito eso es lo importante.*
- ✓ *Un desarrollo integral: viendo el aspecto cultural, el aspecto político un desarrollo cultural, económico, social.*

- ✓ *Otro elemento es que nosotros tenemos que empezar a buscar alternativas distintas, alternativas de desarrollo distintas tenemos que darle opciones a las comunidades. Debemos pensar es el Estado, los sectores económicos y la Sociedad Civil, son tres elementos que deben estar como vinculados o interrelacionados*
- ✓ *Fuentes de trabajo, Ayudar a los pequeños productores, Mejorar el salario y enfrentar la globalización. Al querer incorporarse a la globalización se crea más pobreza en las comunidades., El gobierno esta con la cúpula a nivel nacional e internacional. Como abrir cooperativas que la gente empiece a pescar para que sepan cuando se muere el pescador.*
- ✓ *Con un Estado de Derecho, las condiciones e incentivos para invertir, justicia y seguridad.*

#### **d.1) Sobre los aportes de la población indígena**

- ✓ *A través de la educación y la cultura fortalecer las identidades nacionales, fortalecer porque también cuando se tienen fortalecidas las identidades allí mismo pueden ir surgiendo las necesidades para encontrar respuestas. (es decir) proponer modelos de desarrollo para ir buscando un nivel más propio.*
- ✓ *Acceso a la tierra. ...con la artesanía ellos tendrían.*
- ✓ *El autodesarrollo ó etnodesarrollo El desarrollo será cuando tengamos acceso a nuestras tierras, cultura, idiomas, identidad, cuando las discriminaciones hayan terminado, cuando reconozcan los derechos de los pueblos indígenas.*

## **Consideraciones y Conclusiones Finales**

Respondiendo las preguntas diseñadas en el planteamiento del problema podemos decir que la presión que ejercen los Organismos Internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en Guatemala, se dirige generalmente a la macroeconomía en el caso del FMI y el sector gubernamental el BM, por el mismo carácter neoliberal de la institución. El modelo neoliberal que imponen

Según las funciones del FMI no tienen carácter coercitivo para hacer que se cumplan “sus sugerencias”, pero, si no se cumplen el país queda aislado de la cooperación internacional y mal visto en el control de la economía del país. Vemos que en la práctica es otra la realidad, observando esto en lo que fue el grupo consultivo para Guatemala del 2002 en el cual sin la firma de un Acuerdo Stand By con el FMI los préstamos no corrían. Antes de suscribir este acuerdo el FMI hizo visitas previas para determinar cual era la situación económica del país, para poder después formular los ajustes a realizarse para poder obtener su apoyo.

A parte de las condiciones presentadas por el FMI dentro del anterior acuerdo, hay condiciones de parte del BM establecidas en documentos llamados: Programas de ajuste estructural los cuales se llevan en coordinación con el FMI.

De allí, que las principales reformas o ajustes que se llevan a cabo a causa de presiones internacionales son la Privatización acelerada de las instituciones públicas, sin un programa social que lo coordine con un único objetivo de reducir las funciones del Estado y creando más y mayores monopolios que dirijan el país. La disminución del gasto social y por consiguiente mayor cobertura para solucionar problemas de carácter social que representa la principal función a cumplirse dentro de la estrategia de reducción de la pobreza.

Los impactos más significativos de estas políticas los encontramos en: el desplazamiento de contradicción principal, desde la explotación a la exclusiones de los sectores más vulnerables de la sociedad. La incertidumbre y la inestabilidad laboral. El incremento del nivel de explotación y como último pero más evidente el hecho que se esta centrando en la urbanización de la pobreza como principal captador de esta políticas.

Los proyectos que ha implementado estos organismos en Guatemala no han atacado realmente las causas estructurales de la pobreza, sino solo las han maquillado, porque son soluciones irrelevantes coyunturales y no preventivas y estructurales. A las personas no se les dan los instrumentos para que ellos mismos construyan su desarrollo sino que se les ha acostumbrado a que se solucionen los problemas con pequeños paliativos como la entrega esporádica de alimentos, abonos, laminas y otros elementos que no solventan la situación.

Los niveles de pobreza en Guatemala reflejan la incapacidad del Gobierno en su papel de responsable de la seguridad social, de un Estado con un modelo desfasado que lo único que provoca es mayor desigualdad y exclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad. Pero a la par del Gobierno, es responsable la sociedad civil por la falta de coordinación y organización para exigir sus derechos.

Los esfuerzos por reducir la pobreza en base a proyectos tanto nacionales como internacionales han sido poco productivos, en algunos casos, y en otros han sido nulos a consecuencia de la corrupción y la falta de voluntad política. Es el momento de analizar con profundidad y responsabilidad estos elementos que producen y reproducen la pobreza, que si bien no son de carácter estructural, dentro de la coyuntura en que se presentan agravan aún más la situación, porque han sido producidos y reproducidos dentro las estructuras históricas con relaciones de por desiguales y falta de un verdadero Estado de derecho que permita el reclamo de las violaciones de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad: los niños, las mujeres y los indígenas.

Los programas de reducción de la pobreza del período 1996-2001 no contemplan específicamente programas para la población indígena, si se mencionan pero dentro de un todo. Esto es perjudicial para las poblaciones indígenas ya que como hemos analizado las percepciones de pobreza dentro de este sector de la población es diferente y por lo tanto su concepción de desarrollo, el cual, no se adapta a su sistema de vida y no se consiguen los resultados que se esperan ya que no se conoce y tampoco existe la voluntad de conocer a fondo las necesidades reales que sufre este sector excluido.

Dentro del Banco Mundial existe una instancia en donde están representadas las poblaciones indígena, el cual se llama: Foro para la Poblaciones Indígenas, en el cual se discuten temas relacionados el comercio, economía, cultura y otros. Este foro solo discute pero no propone, es decir tiene voz pero no voto por lo tanto no se hacen presentes estas discusiones en la formulación de políticas o proyectos de desarrollo de los países. Por otro lado El Banco Mundial y el FMI si promueven la cooperación hacia los Acuerdos de Paz, pero no así su cumplimiento, desde el punto de vista de la verificación real.

La hipótesis planteada en el diseño de la investigación ha sido afirmativa ya que el modelo neoliberal que las Organizaciones Internacionales nos están implantando con el consentimiento del Gobierno, no así de la población, como se ha dicho a traído consecuencias sociales con costos muy elevados y sin ningún grado de compensación. Por otro lado tenemos la corrupción y la falta de voluntad política que no permite la superación de la pobreza, ya que los recursos se quedan siempre en manos de las minorías y no de las mayorías que lo necesitan.

El neoliberalismo ya se ha comprobado que un mundo tan desigual y heterogéneo no funciona porque pretende la homogenización del comercio, economías y hasta de culturas por medio de la globalización negativa, sin tomar en cuenta las características particulares de los países en vías de desarrollo que no están preparados para competir en un mercado dominado por las grandes potencias.

La situación de pobreza para Guatemala en los próximos años sí se llegaran a cumplir todas las condiciones y lineamientos de los préstamos sin un control y seguimiento adecuado y eficaz pueden agravar la situación porque se acrecentaría la deuda externa y no habría solucionado parte del problema.

Guatemala debe preocuparse por la implementación de los Acuerdos de Paz al mismo tiempo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza ya que al llevarse complementariamente pueden crear un verdadero clima de crecimiento y desarrollo económico, siempre y cuando estas estrategias sean producto de estudios nacionales y no de imposiciones de otros modelos, las políticas deben ser de Estado y no de Gobierno para que no ocurra el conocido caso de gobierno nuevo, política nueva, sino el tener una política formal de largo plazo. Esta implementación puede crear también el primer paso para la construcción de un Estado Nación multicultural, multilingüe y multiétnico.

Para crear este clima se hace necesario fortalecer el sistema democrático que permita la inversión tanto nacional como extranjera, también al hacer más competitivos los productos de exportación a nivel mundial para crear más divisas y por consiguiente su aumento, claro también por medio de otros rubros como el turismo, todo dependerá de la estabilidad y seguridad que el país pueda ofrecer.

En la cooperación internacional, el perfil es alentador, que se encuentra anuentes a continuar con la misma, siempre y cuando se cumplan los objetivos formales planteados. Por otro lado se espera que la cooperación realmente demuestre buena voluntad en el sentido de fiscalizar las donaciones o préstamos y si observan que realmente no se están cumpliendo los objetivos esperados en los proyectos, la cooperación se anule o que se restrinja la cantidad del desembolso.

La descentralización como un mecanismo para combatir la pobreza tiene muchas ventajas que el país puede aprovechar para que se distribuyan mejor los recursos y las obligaciones de cada área del país, para que así, la administración no quede solo en manos de unos pocos, con lo cual se fomenta la corrupción y el sistema de exclusión que existe. La descentralización y el poder local son dos elementos de la estrategia de suma importancia que pueden beneficiar a las poblaciones indígenas ya que por medio de ellos pueden encontrar el autodesarrollo en base a la economía indígena.

Guatemala podrá salir adelante en un largo plazo siempre y cuando todos los sectores del país se involucren en el desarrollo del país, estos sectores son: el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil tanto indígenas como ladinos y el sector exportador. Los que van a ejercer presión para que se cumpla con equidad las políticas públicas de beneficio común tanto para indígenas como ladinos y no caer de nuevo en únicamente obtener crecimiento económico a base de aumento de la recaudación tributaria, que bien es sabido no ha funcionado en Guatemala ni en otros países latinoamericanos.

La economía y el desarrollo del país no pueden descansar solo en la recaudación de impuestos, sino también se den crear incentivos para la pequeña y mediana empresa, crear diversidad de productos no tradicionales, incrementar las fuentes de trabajo, crear alternativas para las poblaciones indígenas desde su cosmovisión y no desde la visión excluyente del sistema sino una visión incluyente. Con esto último se les permitirá ser artífices de su propio desarrollo y por consiguiente del desarrollo en general.

## Bibliografía

Adolfo Figueroa. *La exclusión social como una teoría de la Distribución.*

Alfonso Portillo. *II Informe del Presidente al Congreso de la República.* Enero 2002

Alvarado Ajanel, Virgilio. *El papel del Ministerio de Cultura y Deportes en la Reducción de Pobreza.* Ponencia de Seminario: "Cultura y Pobreza en Guatemala". Junio de 2001. Ministerio de Cultura y Deportes.

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Humano 2000/2001.

Boletín "*Chiapas Al Día*" No. 234 Ciepac; Chiapas, México (13 De Marzo De 2001)  
Castro Soto, Gustavo E. *Reclamos indígenas y Banco Mundial. El cumplimiento de los Acuerdos de san Andrés sobre Derechos y cultura indígena que reclama el EZLN, y las condiciones que el Banco Mundial imponen a México.* Revista del Sur. Publicaciones Independientes. Viernes 25 de enero del 2001. México.

Corrupción en el FIS. Las pérdidas podrían ascender a Q64 millones. Periódico: El Periódico. Miércoles 12 de diciembre de 2001. pag 2

David D. Driscoll *El Fondo Monetario Internacional.* Revisado el 1998 de septiembre Sección de las Relaciones externa, Servicios de la Publicación, Fondo Monetario internacional, Washington, D.C. 20431 E.E.U.U.

Departamento de Elaboración y Examen de Políticas en consulta con los departamentos regionales, el Departamento de Finanzas Públicas y funcionarios del Banco Mundial. *Servicio para el crecimiento y la lucha contra pobreza (SCLP)- Cuestiones operativas.* Estados Unidos. 1999

Discurso de Toma de Posesión (14-01-2000), Plan de Gobierno 2000-2004 del FRG,

Discurso de Presentación del Pacto de Gobernabilidad (24-01-2000).

Driscoll, David D. *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?.* Departamento de Relaciones Externas. Fondo Monetario Internacional. Washington. 1998.

*El Banco Mundial. Conocimientos y recursos al servicio del desarrollo.* Banco Mundial. Washington. Noviembre de 1999.

*El Drama de la Pobreza en Guatemala.* Un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad. Gobierno de Guatemala. Guatemala, febrero de 2001.

El FMI: datos básicos. Ficha técnica. International Monetary Fund. Estados Unidos, Washington. Enero de 2001.

Fondo Monetario Internacional. Asociación Internacional De Fomento *Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. Fondo Monetario Internacional. Estados Unidos. Diciembre de 1999.

*Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala. 2000. pag 12

Guerra B, Hernan. *El Gobierno recibe detalle de ayuda internacional*. *El periódico*. 8 de marzo de 2002.

Informe sobre desarrollo humano 2000. PNUD. Madrid: Mundi-Prensa, p.73  
*La Voz de los Pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*. Banco Mundial. 2000.

Maza, Mariana. *Proyectos por más de US\$ 3, mil millones*. Periódico: Prensa Libre. Sábado 5 de enero de 2002. pag 20

Menjívar, Rafael. *La pobreza en América Central*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-. Costa Rica. 1992.

Molina Calderón, José. *Los puntos sobre las íes*. *Red Económica*. Prensa Libre. 20 de marzo de 2002. pag 1.

Montenegro C, Arturo. *Estrategia de Reducción de la Pobreza (notas de orientación)*. Seminario Taller: Cultura y Pobreza. Banco Mundial, Universidad Rafael Landívar, FLACSO, Ministerio de Educación, SEGEPLAN. Junio 2001.

*Panorama Social de América Latina 2000-2001*. CEPAL División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Costa Rica. 2001.

*Plan de Gobierno* FRG 2000-2004.

Secretaria General de Planificación. *La Pobreza en Guatemala y Acciones para combatirla*. Gobierno de Guatemala. Septiembre de 1997.

Secretaria General de Planificación. *Programa de Gobierno 1996-2000*. Guatemala 1996.

Sojo, Carlos – Davis Shelton. *Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. FLACSO: Banco Mundial. Editores Estanislao, San José Costa Rica. 2000.

Sojo, Carlos. *Viviendo a medias: Nueva pobreza en Costa Rica*. FLACSO. Costa Rica.

1996

Velásquez, Silvio. *Empantanados en la Corrupción*. Periódico: Siglo Veintiuno.  
Viernes 21 de diciembre de 2001. pag. 6

# **A N E X O S**

# **Guía de Entrevista No. 1**

## **Especialistas e Indígenas**

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Cuáles su profesión?
3. ¿En qué institución labora?
4. ¿Qué entiende usted por pobreza? Podría darme alguna definición y decirme hasta donde considera que Guatemala es Pobre?
5. ¿Qué conoce usted sobre las políticas de combate a la pobreza? (incluyen a la población indígena)
6. ¿Podría hacer una evaluación de las instituciones que ejecutan las políticas de combate a la pobreza?
7. ¿Qué clase de cooperación internacional es la que necesita Guatemala para llevar a cabo la Reducción de la Pobreza?
8. ¿Podría decirme 3 sugerencias o comentarios de cómo deberían las acciones y políticas de reducción de la pobreza)

## Guía de Entrevista No. 2

### **Funcionario y Oposición**

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Cuáles su profesión?
3. ¿En qué institución labora?
4. ¿Qué entiende usted por pobreza? Podría darme alguna definición y decirme hasta donde considera que Guatemala es Pobre?
5. ¿Cuáles son las políticas de acción para la Reducción de la Pobreza (se incluye a la población indígena).
6. ¿Qué piensa (o podría decirme) a cerca de la estrategia de Reducción de la pobreza?
7. ¿Cuál es su opinión del Mapa de Pobreza que dio a conocer el gobierno?
8. ¿Cuáles y que clase de proyectos presentaron para la obtención de financiamiento de la estrategia?
9. ¿Cuáles cree que son las líneas y condiciones de financiamiento de esta estrategia?

#### ***Solo oposición***

10. ¿A su criterio cuales deberían ser las acciones para el combate a la pobreza?
10. ¿Qué líneas de préstamo necesita Guatemala para la mejor ejecución del plan de reducción de la pobreza? ¿Cree que es necesario hacer prestamos para la reducción de la pobreza?.
11. ¿Podría dar tres sugerencias o comentarios de cómo deberían las acciones y políticas de reducción de la pobreza)

## Guía de Entrevista No.3

### **Personas del Banco Mundial, FMI y SEGEPLAN**

12. ¿Cuál es su nombre?
13. ¿Cuáles su profesión?
14. ¿En que institución labora?
15. ¿Qué entiende usted por pobreza? Podría darme alguna definición y decirme hasta donde considera que Guatemala es Pobre?
16. ¿Cuáles son las políticas que contempla el combate a la Pobreza? (incluyen a la población indígena)
17. ¿Cuál es la relación que existe entre el Banco Mundial, FMI y la reducción de pobreza en Guatemala?
18. ¿Qué clase de prestamos (o ayuda) otorgan estos Organismos Internacionales (BM y FMI)?
19. ¿Qué clase de ayuda o cooperación recibe Guatemala para el combate a la pobreza de parte de estos organismos Internacionales (BM Y FMI)?
20. ¿Qué piensa a cerca de la corrupción, afecta a la Reducción de pobreza en Guatemala? ¿De que manera?
21. ¿Cuáles y que clase de proyectos presentaron para la obtención financiamiento de la estrategia?
22. ¿Cuáles son las líneas y condiciones de financiamiento de esta estrategia?

## Entrevistados

	<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>		
1	Poncio Tayun	CONMAGUA		Indígena
2	Shelton Davis	Banco Mundial	Encargado de la Estrategia para América Latina.	Banco Mundial
3	Alfredo Guerra Borges	UNAM		Experto
4	Vivian Mack	SEGEPLAN	Directora de la ERP	SEGEPLAN
5	Manuel Menjivar	CIEN		Experto
6	Pedro Bal	CECMA		Indígena
7	Pavel Centeno	FLACSO		Experto
8	Miguel Vohn Hegen	URL		Experto de Universidad
9	Marta Diaz Duran	PLEYADES		Experta
10	Rodrigo Chuj	MINEDUC	DIGEBI área de lingüística	Indígena

## Documentación requerida por el Fondo Monetario Internacional

<b>Documentación preceptiva</b>			
Documento	Periodicidad	Identificación con el programa	Audiencia
<b>A. Documentos necesarios para un acuerdo del SRAE</b>			
Documento sobre parámetros de política económica	Anual	Preparado conjuntamente con el Fondo y el Banco; documento del país	Directorios del Fondo y del Banco; actualmente, la mayoría de los países lo publican
Carta de intención (puede incluir un memorando de política económica)	Junto con cada solicitud de acuerdo o revisión	La prepara el país conjuntamente con el Fondo; documento del país	Directorio del Fondo; actualmente, la mayoría de los países la publican
Informe del personal	Junto con cada solicitud de acuerdo o revisión	Lo preparan los funcionarios del Fondo	Directorio del Fondo
<b>B. Documentación recomendada para los acuerdos del SCLP</b>			
Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)	DELP cada tres años; informe anual de avance en los años intermedios	El país lo prepara y lo asume como propio, en consulta con la sociedad civil y donantes, con asistencia del Fondo y del Banco	Documento público; se requiere el respaldo del Fondo y del Banco como base de sus operaciones; pueden usarlo los donantes para organizar el respaldo
Evaluación del DELP por parte de los funcionarios	Junto con cada DELP; informe de avance y DELP provisional	La preparan conjuntamente los funcionarios del Fondo y del Banco	Directorios del Fondo y del Banco; se publicarán
Carta de intención (puede incluir un memorando de política económica)	Junto con cada solicitud de acuerdo o revisión	La prepara el país conjuntamente con el Fondo; documento del país	Directorio del Fondo; actualmente, la mayoría de los países lo publican
Informe del personal	Junto con cada solicitud de acuerdo o revisión	Lo preparan los funcionarios del Fondo	Directorio del Fondo
<b>Material informativo: documentos correspondientes a la Iniciativa para los PPME</b>			
Documentos correspondientes a la Iniciativa para los PPME (para los países que soliciten asistencia en el marco de la misma)	Antes del punto de decisión (documento provisional), en el punto de decisión y en el punto de culminación	Los preparan el Fondo y el Banco sobre la base del ASD elaborado conjuntamente por el país, el Fondo y el Banco	Directorios del Fondo y del Banco; otros acreedores afectados por la Iniciativa para los PPME; la mayoría de los países ya han convenido en publicar los documentos correspondientes al punto de decisión y el punto de culminación

Departamento	%	# de pobres	Brecha de pobreza		%	# de pobres	Brecha de pobreza		Theil a=0
			Quetzales	Porcentaje			Quetzales	Porcentaje	
<b><u>Guatemala</u></b>	11.73	201,905	227,025,287	2.81	1.34	23,026	7,966,601	0.71	28.23
<b><u>Sacatepéquez</u></b>	33.45	54,895	67,122,852	0.83	4.62	7,576	2,700,474	0.24	27.58
<b><u>Escuintla</u></b>	35.15	131,502	156,529,517	1.93	4.32	16,160	5,491,508	0.49	21.8
<b><u>Zacapa</u></b>	43.78	65,968	102,065,287	1.26	12.53	18,878	9,582,123	0.85	30.96
<b><u>Chiquimula</u></b>	49.27	109,606	170,944,516	2.11	13.91	30,936	14,786,331	1.31	30.23
<b><u>Izabal</u></b>	52.12	127,968	209,784,637	2.59	16.84	41,346	20,360,103	1.81	29.18
<b><u>Suchitepéquez</u></b>	53.86	161,321	249,389,298	3.08	14.7	44,018	20,325,534	1.80	26.8
<b><u>El Progreso</u></b>	54.8	57,672	95,724,255	1.18	18.13	19,078	9,613,915	0.85	30.42
<b><u>Retalhuleu</u></b>	57.57	106,322	162,261,203	2.01	14.93	27,569	11,776,212	1.04	25.17
<b><u>Chimaltenango</u></b>	57.92	176,511	260,241,721	3.22	13.46	41,031	15,996,905	1.42	22.93
<b><u>Petén</u></b>	59.3	130,024	227,374,499	2.81	22.16	48,593	26,715,576	2.37	30.05
<b><u>Quetzaltenango</u></b>	60.67	296,120	517,841,371	6.4	22.42	109,429	59,113,037	5.24	33.21
<b><u>Santa Rosa</u></b>	62.07	147,656	254,438,081	3.14	21.46	51,057	26,759,204	2.37	27.67
<b><u>Jutiapa</u></b>	63.88	188,598	330,795,755	4.09	23.24	68,600	34,781,819	3.09	30.82
<b><u>Baja Verapaz</u></b>	71.56	108,766	204,784,324	2.53	31.01	47,135	27,206,849	2.41	29.29
<b><u>Jalapa</u></b>	72.59	133,255	248,329,250	3.07	29.23	53,664	27,832,607	2.47	28.82

<b><u>Sololá</u></b>	76.36	165,785	311,518,444	3.85	32.62	70,825	41,068,043	3.64	23.29
<b><u>Alta Verapaz</u></b>	76.4	402,047	795,265,966	9.83	36.6	192,607	114,849,206	10.19	30.76
<b><u>Huehuetenango</u></b>	77.85	479,937	948,953,250	11.73	37.15	229,049	133,116,710	11.81	28.35
<b><u>Quiché</u></b>	81.09	343,901	665,086,556	8.22	36.75	155,831	87,991,639	7.81	23.94
<b><u>Totonicapán</u></b>	85.62	226,429	539,558,642	6.67	55.62	147,095	121,168,457	10.75	33.73
<b><u>San Marcos</u></b>	86.66	544,659	1,347,784,296	16.65	61.07	383,864	307,844,774	27.31	36.79

**Fuente:**

Gobierno de la República de Guatemala. Estrategia de Reducción de la Pobreza

