

**Los años  
noventa:  
¿Desarrollo  
con equidad?**

# Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?

Adolfo Gurrieri  
Edelberto Torres-Rivas  
Coordinadores

**FLACSO - Biblioteca**

**FLACSO**  
Facultad  
Latinoamericana  
de Ciencias Sociales

**CEPAL**  
Comisión Económica  
para el Desarrollo  
de América Latina

338.9

A61-a Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?  
coord. Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres-Rivas.  
-- 1. ed. -- San José: FLACSO, 1990  
378p.

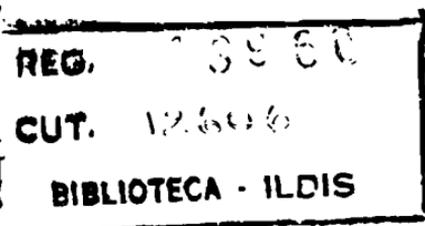
ISBN 9977-68-015-9

1. Desarrollo social - América Latina. 2. Países  
en desarrollo. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Gu-  
rrieri, Adolfo. III. Título.

Procesamiento de Texto:

Vilma Herrera P.

Mercedes Flores R.



© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FLACSO.  
Comisión Económica para el Desarrollo de América  
Latina-CEPAL

Primera edición: junio de 1990

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO  
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

## INDICE

### EL DESARROLLO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA: PRINCIPALES OPCIONES

Adolfo Gurrieri 9

### DESARROLLO, CRISIS Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir 63

### EQUIDAD, TRANSFORMACION SOCIAL Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Enzo Faletto 125

### LOS DILEMAS DE LA EQUIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA FENINSECULAR

Jorge Graciarena 153

### COLOMBIA: SU DESARROLLO SOCIAL Y OPCIONES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Antonio J. Urdinola 197

### UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL

Sonia Miriam Draibe 215

**SUBDESARROLLO SIN EQUIDAD  
Y SIN DESARROLLO.  
LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA**

**Edelberto Torres-Rivas** 257

**LAS POLITICAS SOCIALES EN COSTA RICA**

**Ana Sojo** 287

**HACIA LA UTOPIA: TENEMOS  
QUE SER MENOS DESIGUALES**

**José Luis Reyna** 329

**PARTICIPACION Y CONCERTACION  
EN LAS POLITICAS SOCIALES**

**Carlos Franco** 355

**SUBDESARROLLO  
SIN EQUIDAD  
Y SIN DESARROLLO**

**La experiencia de Guatemala**

**Edelberto Torres-Rivas\***

**Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica.**

### *Introducción*

La historia sólo es maestra de los hombres a condición de que pueda no sólo explicar el presente sino advertir el mañana. Y esta no es una cualidad de la ciencia sino de quienes la practican. Para reflexionar sobre el futuro, en consecuencia, debemos recordar ahora, como lo sintetizó Vico, que la historia de los hombres se diferencia de la historia natural en que aquella la hemos hecho nosotros y ésta, no. De todas maneras, las pautas o modelos con los cuales nos desarrollamos en el pasado no constituyen inexorablemente la tendencia de la cual debemos deducir el inevitable futuro. No obstante, la dirección previa del proceso, con todo lo que esto significa desde el punto de vista cualitativo, señala los límites dentro de los cuales es previsible el cambio.

Con oportunidad de reflexionar sobre las posibilidades reales de crecimiento económico con menos pobreza, es necesario adaptar un doble punto de partida, por un lado, recordar la natu-

raleza de los factores estructurales que han caracterizado secularmente el crecimiento centroamericano; y, por el otro, el carácter de las fuerzas sociales que han estado presentes en el modo de definir la estrategia de desarrollo. Con el primer aspecto, nos referimos a las tendencias del largo plazo inscritas en las modalidades de movimiento del capital, los cambios que solo son perceptibles en la larga duración y que permiten hacer diagnósticos con base en la historia del pasado. Con el segundo aspecto aludimos al papel activo pero variable que juegan los intereses y conflictos de las clases sociales, los actores que en sus formas dinámicas de relacionarse, producen diversas maneras de mandar y obedecer, de organizarse y de hacer política, de producir ideologías y cultura, de vivir conforme o contra ellas, etc.

*La modalidad guatemalteca  
de la inequidad social:  
los años cincuenta*

No es posible hacer aquí la crónica de las condiciones históricas que fueron produciendo una sociedad tan profundamente desigual como la guatemalteca. La presencia cotidiana de la injusticia insensibiliza para poder apreciar la magnitud relativa de la misma. Habría que recordar, por ejemplo, que esta sociedad es una sociedad violenta porque es la suma de diversas violencias: la aborígen y la que trajo, multiplicada, la conquista española. De la fuerza coactiva brutalmente presente en todo el período de constitución de la economía cafetalera: expropiaciones, trabajo forzado, discriminación racial, subordinación cultural. Guatemala ha manteni-

do, con variaciones que produce la modernización y la hipocresía, los *rasgos coloniales básicos*, es decir, una mayoría indígena que adopta y se le impone la condición de vencida; y la supremacía de una minoría que se comporta en todos los aspectos de la vida, como vencedora. La violencia, hoy día, se manifiesta además con formas específicas de carácter político-militar que golpean, una vez más, a los mismos dominados.

Guatemala constituye por ello desde siempre un paradigma de sociedad injusta no solamente por lo que se apunta líneas arriba. El crecimiento económico, sin las otras condiciones no se hubiese producido, habría creado desigualdades talvez menos notorias, pero desigualdades de todas maneras. En la postguerra ocurrió el período de más intenso crecimiento económico que ha experimentado este país. Ocurrió, como es bien sabido, profundizándose el modelo primario-exportador, al que se sumó la instalación de un 'parque' industrial de bienes de consumo inmediato dedicados en su mayor parte para el mercado centroamericano. El crecimiento de algunos servicios, la educación, la urbanización relativa y otros cambios, modernizaron desigualmente la sociedad guatemalteca. El crecimiento económico y el desarrollo social se produjeron en el seno de una sociedad que, como ha quedado dicho, ya tenía en su interior graves formas seculares de injusticia social. Por ello, todo ese movimiento renovador, por la dirección que adoptó, no hizo sino agravar las diferencias existentes.

A la altura de 1950 el atraso social y económico reflejaban los patrones de desigualdad anteriores que se han venido reproduciendo fatalmente. Por ejemplo, más de dos terceras partes

de la población era analfabeta (72.0%), cuatro quintas partes vivía en el medio rural (81.1%) y según estimaciones hechas en aquel período, más de los dos tercios de las familias (65%) vivían en condiciones "subnormales de cultura, salud e ingreso".<sup>1</sup> Más de la mitad de la población, conforme los censos de 1950, se consideró indígena, calificación que constituye un rasgo estructural esencial para la comprensión de una sociedad en que la división social se completa con la distinción étnica. El carácter de la estructura de clases no puede dejar de lado los componentes étnico-culturales aunque sólo sea por el hecho elemental de que en la base de la "pirámide" se encuentran *todos* los grupos indígenas, cualesquiera que sea el grado de identidad con el que manejan sus relaciones hacia el conjunto de la sociedad.

La distinción —por lo tanto— entre *indios* y *ladinos* es importante por las consecuencias que tal diferenciación establece en el plano múltiple de los efectos del desarrollo. La observación de Tumin, sigue siendo pertinente, cuando observaba que (1951) "Toda la economía (popular) así entre indios como ladinos, sea en términos absolutos como relativos, está deprimida aún cuando la peor parte, sin duda, corresponde a los indios".<sup>2</sup> Algunos datos son suficientes para verificar esto en relación a los accesos diferenciales al bienestar.

---

1. M. Monteforte Toledo, *Guatemala, monografía sociológica*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1959, pág. 251.

2. Melvin Tumin, *Caste in a Peasant Society*, Princeton University Press, Princeton, N. J. 1952, pág. 27.

Cuadro 1  
**INGRESO TOTAL Y PER CÁPITA  
 SEGÚN SUBSISTEMAS**

(Porcentajes)

Actividad	1950		1962	
	Población	PIB	Población	PIB
1- Economía de Subst.	71.3	24.0	72.7	21.9
2- Economía Comerc.	28.7	76.0	27.3	78.1
a) Ingreso Bajo	2.1	24.2	20.0	20.9
b) Ingreso Medio y Alto	7.6	51.8	7.3	57.2
Total 1 + 2a	92.4	48.2	92.7	42.8

Fuente: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, *Aspectos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de Guatemala, 1965-69*, Cap. II, p.5, 1965.

Conforme el documento que sirve de fuente al cuadro anterior, la distribución del ingreso se concentró aún más en el breve período considerado, al punto que el promedio del ingreso anual *per cápita* en el sector rural declinó de 87.00 dólares (o quetzales, en ese momento a la paridad) en 1950 a 83.00 en 1964, es decir un decremento del 4.5%. La información del Cuadro 1 no debería ser tomada más que como un indicador general de la condición relativa en la situación económico-social de la población en aquel momento y no persigue ningún propósito conclusivo. Agreguemos, no obstante y sólo para hacer comparaciones en el interior de la misma información, que el sector que se mueve en la economía de subsistencia pa-

reciera haber aumentado hasta casi un 73% en 1962, constituyendo éste y el de bajos ingresos del llamado sector comercial la inmensa mayoría de la población. El sector informalizado, hoy día, 25 años después, tiene la misma magnitud.

El atraso del país no permite establecer ninguna deducción entre salarios y producción o productividad pues dado el predominio de formas de la llamada economía mercantil simple, abundan las formas no monetarias de ingreso (alimentos, servicios, etc.). El Cuadro 2 es otro ejemplo, en este caso, de ingreso por compensación laboral, de la estructura de la población económicamente activa y del mercado en el período en que se daba inicio al mencionado proceso de crecimiento económico de la postguerra.

Como puede verse, no es difícil encontrar las raíces históricas de la desigualdad social en países como Guatemala. En el momento en que se inicia el crecimiento económico, la polarización que expresa la pobreza pareciera mantenerse o aumentar. A mediados de la década de los sesenta, Adams concluye que "es difícil no extraer la conclusión de que los campesinos guatemaltecos tienen un extraordinario bajo ingreso y que *es probable que éste haya disminuido en los últimos quince años*".<sup>3</sup> La Comisión Interamericana, en el informe que cita Adams, sostiene que "los trabajadores rurales están en una situación económica y social que impone aparentemente restricciones insuperables. Aún más, se ha confirmado que la

---

3. R. Adams, *Crucifixion by power, Essays on Guatemala National Social Structure, 1944-1966*, University of Texas Press, Austin, 1970, p. 392. La traducción y el subrayado son del autor.

situación de los trabajadores agrícolas ha empeorado en los años recientes".

Cuadro 2  
**POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA, 1955**

Actividad Económica	Población Total		Salario Diario	
	Número <sup>1</sup>	%	Promedio	Total
Agricultura <sup>2</sup>	780648	68.1	0.80	632324
Minas y Canteras	1718	0.1	1.00	1718
Indust. Manufacturera	131960	11.5	1.60	212455
Construcción	31272	2.7	1.40	44093
Electricidad y Agua	1489	0.1	1.70	2546
Comerc., banca y seguros	62200	5.4	2.50	156122
Transportes y Comunic.	18213	1.5	1.55	28230
Servicios <sup>3</sup>	113289	9.8	2.40	273026
Activid. no específic.	4696	0.4	1.40	6621
<b>TOTAL</b>	<b>1145485</b>	<b>100.0</b>	<b>1.18</b>	<b>1357135</b>

1. Porcentajes determinados en el censo de 1950.
2. Incluye silvicultura, caza y pesca, y 28.000 trabajadores de fincas nacionales. Estos salarios incluyen pagos en especie.
3. Incluye 42.867 trabajadores del Estado, a salario mensual y diario.

Fuente: Seguridad Social, año V, noviembre-diciembre 1956, No.24, Ed. Secretarías Generales de la A.I.S.A. y de la C.I.S.S., México, 1957. La estimación de los promedios de salarios es del autor, con base en un estudio especial del Banco de Guatemala y en cifras del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

La otra forma de disfrute de la riqueza social, el acceso a la tierra también ejemplifica acerca de la situación profundamente inequitativa enraizada

da en la manera como fue moviéndose la economía nacional en el momento de integrarse al mercado mundial y constituirse como sociedad agrícola exportadora. Los censos de 1950 verificaron con la fuerza del dato estadístico la brutal asimetría en el control de la principal fuente de riqueza. La realidad del país legal era inferior a la del país profundo. El 21.3% de los propietarios -campesinos parcelarios, con una disponibilidad de 0.4 hectáreas como promedio- sólo disponían del 0.8% del total de la tierra. En tanto que en el otro extremo, el 0.1% de los propietarios -terratenientes con un promedio de 2.921.9 hectáreas- monopolizaban más del 40% de la tierra. En el interior de este espacio, la mayoría la constituían campesinos empobrecidos, muchos de los cuales forman, en épocas de zafra, la masa de trabajadores migratorios que completan así sus ingresos.<sup>4</sup>

La distribución de la tierra exhibe el clásico modelo latifundio/minifundio, con todo lo que ello implica. La estructura agraria no es sólo la manera como la tierra y el agua es monopolizada, sino la oportunidad que eso da para el control sobre los hombres. En el ámbito de la sociedad guatemalteca, el monopolio sobre la tierra fue además subordinación política, violencia, arbitrariedad burocrática, discriminación social.

Los aspectos de la injusticia social y las desiguales oportunidades para prosperar se en-

---

4. La información de los censos nacionales de 1950 aparece en numerosas publicaciones. Por ejemplo, Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola*, Guatemala, Pan American Union, Washington, D.C., 1964, p.58.

cuentran por cualquier lado que se examine la sociedad guatemalteca. El mercado de trabajo de los años de la postguerra estaba determinado por fuerzas coactivas de naturaleza política y militar presentes desde la época de la revolución liberal: la obligación de todos los campesinos a trabajar en las haciendas de café por un salario simbólico, por lo ínfimo. Lo que Antonio García llamó 'salario marginal'. Conducidos a las plantaciones por la fuerza militar, en el pasado, el control se hizo luego a través de la hipócrita "persecución a la vagancia". El mercado sólo se volvió *libre* en el sentido de que hubo oferta no compulsiva de mano de obra cuando la tierra se volvió escasa y la población aumentó. Fue, de todas maneras, una mano de obra numerosa, obediente y barata tanto en el medio rural como en la ciudad.

En relación a este aspecto y como resultado del fracaso de los procesos democráticos, después de 1954, en el país se conformó un tipo de 'sociedad civil' en el que apareció una nueva asimetría: la destrucción casi total de las organizaciones obreras y campesinas, y de hecho, la intolerancia frente a cualquier forma organizada de defensa de los intereses populares; y por el otro, la creación de una inmensa y poderosa cadena de organizaciones gremiales, que hoy día se han agrupado en la Confederación de Cámaras Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), cuya presencia en la vida política, económica, ideológica y militar de la sociedad ha constituido ya un poderoso factor de poder. Desde entonces, la extraordinaria capacidad de presión de las fuerzas patronales constituye un elemento que desequilibra cualquier programa de equidad.

Finalmente el acceso a la educación constituye otro indicador elemental de diferenciación de oportunidades. También son bien conocidos estos datos. En 1950, el 71.9% de los guatemaltecos no sabían leer y había regiones -la mancha indígena- donde estas cifras eran superiores al 90%. Sólo catorce de cien niños tenían acceso a la educación primaria completa y la mitad de un joven (sic) a la Universidad. El servicio militar era obligatorio para los mayores de dieciocho años que no pudieran pagar un impuesto. En una economía que no terminaba por ser monetaria, aquella disposición estuvo dirigida a reclutar a jóvenes pobres, indígenas en su mayoría. La lista de agravios históricos, de mayor o menor envergadura es larga y llena de cicatrices el rostro de la sociedad. Contra los pobres no sólo hubo pobreza sino violencia, arbitrariedades, desprecio, marginalidad cultural y olvido. Estas no son frases panfletarias. Constituyen un recuento de adjetivos de una investigación que está haciendo falta sobre el mundo de desesperanza en que agotan sus vidas la mayoría de los guatemaltecos.

*La evolución  
de la desigualdad  
y la crisis*

La lógica de la sociedad colonial que la revolución liberal pareció modificar en algunos aspectos apenas alteró su dirección en la postguerra. El crecimiento económico produjo mayores factores de desigualdad social. La sociedad guatemalteca fue adaptándose por pedazos a la modernización relativa de su estructura productiva. La prosperidad y las desigualdades convivieron para subrayar así el

carácter contradictorio del crecimiento económico. No debe resultar sorprendente este resultado que es, a la postre, la combinación de factores de orden interno e internacional en los que ha privado de manera exacerbada *la lógica del mercado*. Es, para decirlo en el lenguaje de Prebisch, el destino del excedente económico en condiciones de atraso político y social. Se asimiló de manera incompleta el progreso técnico, pero sus frutos, los aumentos de la productividad (en la agricultura modernizada, en el nuevo sector industrial) se trasladaron de manera desigual como resultado de la profunda heterogeneidad social a manos de los propietarios de los medios de producción, de una minoría en parte nacional y en parte extranjera, que concentraron reiteradamente el excedente. Guatemala es un ejemplo conspicuo de como el excedente, que es la fuente principal de acumulación de capital en manos de sus estratos superiores no se emplea sino para imitar el consumo de los países centrales, o para remitir utilidades a los mismos o para gastos improductivos del Estado.

El resultado que interesa señalar es que con la prosperidad y el crecimiento aumentó notoriamente la pobreza. Esta, como lo recuerda la realidad de todos los días, es algo más que una situación de privación material que ya por si sola implica graves y diversas carencias. Y como lo evidenció la crisis, la pobreza material presenta no sólo características sociales sino culturales y psicológicas que frustra a los individuos, que supone situaciones de alineación, encono y rebeldía. Aunque no son propiamente indicadores de desigualdad, los datos siguientes exhiben comparativamente la privación material relativa que afecta tan brutalmente a la población guatemalteca.

**Cuadro 3**  
**INDICE DE CALIDAD DE VIDA**  
**(1940-1970)**

	Indice			
	1940	1950	1960	1970
Costa Rica	69.3	65.8	60.9	57.2
El Salvador	79.9	78.8	74.1	69.7
Guatemala	83.8	81.2	79.1	77.0
Honduras	82.9	81.0	77.2	71.7
Nicaragua	80.3	76.9	73.3	68.9
América Latina	73.9	73.8	68.6	63.7

**Nota:** El índice varía entre 0 (ninguna diferencia con el nivel alcanzado por los Estados Unidos) y 100. Incluye 12 indicadores: Esperanza de vida al nacimiento, mortalidad infantil, camas de hospital por habitante, médicos por habitante, dentistas por habitante, analfabetismo en la población de 15 años y más, porcentaje de los niños de 7-14 años matriculados en la escuela primaria, porcentaje de los jóvenes de 13-18 años matriculados en la educación media, matrícula en la educación superior como porcentaje de la matrícula en la escuela primaria, número de periódicos por cada 1000 habitantes, número de teléfonos por cada 100 personas, número de personas por vehículo automotor en circulación. Los índices sobre el conjunto de América Latina han sido ponderados según la población total de cada país.

**Fuente:** *Statistical Abstract of Latin America*, Cit. Vol. 21 cuadros 100 y 101. Cuadro 2201.

La reacción frente a la pobreza que engendró el crecimiento fue objeto de diversas medidas de política social. No es posible desconocer los esfuerzos del Estado, de algunos organismos privados internacionales y hasta de instituciones nacionales alarmados más que por el sufrimiento humano, por los efectos políticos que se estaban produciendo. El fracaso del reformismo en Gua-

**Cuadro 4**  
**INGRESO PER CÁPITA**  
**(1950-1978)**

-en dólares de 1980-

	1950	1960	1970	1978
Costa Rica	347	474	656	879
El Salvador	265	319	397	463
Guatemala	293	322	417	575
Honduras	232	250	289	290
Nicaragua	215			
	271	354	412	
América Latina	396	490	648	824

Fuente: *Statiscal Abstract of Latin America*, Cit. Vol.21 cuadros 100 y 101. Cuadro 2201.

temala es el éxito de la economía libre de mercado. La voluntad de justicia social, que es voluntad política, fue inferior a la furia con la que las leyes de la competencia distribuyeron el ingreso. Ocurrió lo que en un gallinero hace la zorra cuando se le deja en libertad de moverse como quiera.

Las dificultades para que tuviera éxito, moderado pero necesario, una estrategia reformista en favor de un desarrollo menos desigual, descansa en varios hechos. *Uno*, la capacidad de reacción de los grupos dominantes, especialmente la burguesía agraria, gravemente amenazada con ocasión de las expropiaciones de tierra entre 1952-54. Ya se ha dicho que no hay nada más agresivo que una clase propietaria asustada. *Otro*, las dificultades que enfrentaron los sectores populares para realizar la defensa institucional de sus derechos. En esto cuenta, básicamente,

**Cuadro 5**  
**PERFIL DE DESARROLLO**  
**EN VARIOS PAÍSES: 1970**  
**INDICES<sup>1</sup>**

	Guate- mala	Centro América	Estados Unidos
Indicador Promedio de desarrollo <sup>2</sup>	34.6	44.4	103.7
Alfabetismo	26.8	40.3	97.7
Ed. primaria y secundaria	15.2	34.0	101.5
Expectativa de Vida	32.2	43.5	85.9
Mortalidad infantil	46.5	49.2	92.7
Agua potable	36.8	41.0	97.7
Trabajadores asalariados	47.4	59.4	100.2
Trabajadores agrícolas	28.4	33.1	100.6
Trabajadores profesionales	30.3	49.2	101.5
Consumo de proteínas	35.6	47.6	106.1
Circulación de periódicos	44.2	55.3	94.8
Televisores	38.2	46.2	119.9
Teléfonos	32.9	39.3	119.6
Producción Agrícola/PEA	39.1	45.2	113.3
Producción manufacturera/PEA	35.7	48.6	118.5
Consumo de acero	27.3	32.7	104.2
Consumo de energía	27.4	36.8	120.0
Inversión/PEA	37.9	45.1	103.8
Comercio exterior	40.3	53.1	76.1
PIB per cápita	45.8	46.0	115.0

1. Se consideran países desarrollados a los que presentan índices mayores de 70.
2. Promedio simple de los índices respectivos exceptuando el PIB per cápita.

Fuente: *Centroamérica: La Crisis en Cifras*. Gallardo, María Eugenia y López, José Roberto. FLACSO-IICA, San José, 1986, 260p.

el papel jugado por los sectores medios y su capacidad de dirección política en favor de la democratización del sistema. *Finalmente*, el papel desempeñado por la política norteamericana, que hasta antes de 1980 condicionó sus intereses estratégicos a la seguridad nacional vista en su vecindario como estabilidad a cualquier precio. Su vinculación en el pasado a la política local, a los grupos más conservadores o comprometidos con las prácticas autoritarias ahora se refuerza con los esfuerzos financieros que realizan para privatizar.

La coherencia de las políticas sociales descansa básicamente en la capacidad del sistema de dominación y en su expresión institucional, el Estado, para corregir, cambiar, limitar, otorgar. Vale decir, planificar para prever. Promover y asignar recursos con la óptica más universal, menos corporativa que el poder estatal debe manejar. Esto es lo que no hubo en Guatemala.

La crisis política se origina en la inequidad. Es una revuelta contra la injusticia que se desencadenó en Guatemala y tiene orígenes de longitud diversa. No fue el estancamiento sino una particular dinámica del crecimiento lo que favoreció el descontento y alimentó el rencor que produce la extrema polarización social. Pero no fueron razones económicas inmediatas. Por su manera de constituirse, la crisis fue un desafío al orden tradicional, expresado este desafío como demandas democratizadoras fundamentales. Fue la persistencia de hábitos, instituciones, y valores autoritarios, acompañados por una modernización de la violencia estatal lo que produjo los sucesivos fenómenos que condujeron al estallido de la insurgencia popular y a la violencia generalizada.

En el marco de una aguda crisis de esa magnitud ninguna política reformista puede tener éxito. Por el contrario, en tales condiciones tienden a agudizarse las desigualdades que el conflicto, ha exacerbado a niveles inimaginables. Ha ocurrido en Guatemala una suma de fatalidades. El terremoto de 1976 arruinó a la población indígena que ya estaba secularmente lastimada. Los conflictos violentos y la represión constituyen un desastre no natural que entre otros efectos significó el asesinato de cerca de 50.000 campesinos, el desplazamiento de casi medio millón de personas, incluidas allí los 60.000 refugiados guatemaltecos en México.<sup>5</sup> Finalmente, la crisis económica se abatió sobre la región y a partir de 1980-81 ha sumido en el estancamiento a estas sociedades. El Producto Interno Bruto, por habitante, se estancó en 1980 y está decreciendo hasta la fecha.<sup>6</sup>

El resultado de este atroz conjunto de factores naturales y artificiales nacionales e internacionales, es que la sociedad ha alcanzado un grado jamás imaginado de pobreza para la mayor parte de la población, de sufrimiento humano que no puede medirse, de postración física y amenaza de deterioro biológico para la mayoría de una nueva generación. Este cuadro de inequidad fundamental difícilmente pueda ser presentado en estas líneas. El resultado de la última encues-

---

5. De la numerosa documentación existente, citamos Washington Office on Latin American, Security and Development Conditions in the Guatemalan Highlands, Washington, 1985, pág.2.

6. FLACSO, base de datos de *Centroamérica: la Crisis en Cifras*, apoyados en información de CEPAL y otras fuentes

ta realizada por WOLA, por ejemplo, es que los efectos de la violencia, el desplazamiento de la población, la destrucción de grandes zonas de economía rural, constituyen factores que de no remediarse hacen imposible cualquier programa de recuperación económica. Para medir la inequidad realmente existente, júzguese que hay en el país (1987), 15.000 viudas, entre cien y ciento veinte mil huérfanos sin asistencia alguna. Un nuevo recuento, calcula en 75.000 los campesinos asesinados.

Referirse brevemente a la situación existente en la región del altiplano guatemalteco resulta pertinente porque es ahí donde se concentra el más trágico ejemplo de la desigualdad social (y donde habita, la mayor concentración campesina del país). Para varios millares de campesinos, que han regresado a sus antiguas pertenencias, ha sido imposible incorporarse al trabajo productivo. "Sin casa, herramientas, semillas, animales, millares de personas están en la incapacidad total de reestablecer la economía de subsistencia de la cual dependían antes de la campaña de contrainsurgencia".<sup>7</sup> La capacidad productiva de la población está severamente dañada y en investigaciones recientes se ha comprobado que la destrucción generalizada es ahora mayor que antes de la guerra. "En 1986, el deterioro de la economía y el aumento de la competencia por el trabajo bajo el nivel del salario, de un mínimo legal de 3.20 (quetzales, ahora a 2.70 por dólar) a 1.50 por día". Esta situación se ha exacerbado por el he-

---

7. WOLA, *¿Who pays the price? The Cost of War in the Guatemalan Highlands*, Washington, 1988, pag. 20.

cho que los precios de los productos básicos ha aumentado.<sup>8</sup>

La pobreza urbana tiene otras características, es más visible y se encuentra articulada al funcionamiento del sistema. Los llamados antes marginales son ahora grandes mayorías humanas que sobreviven en el seno de una economía informal, a veces ilegal, muchas veces clandestina. La miseria de la población urbana tiene, además, hoy día componentes étnico-culturales con las migraciones de indígenas que huyen de la violencia.

El 30% de la población activa se encuentra hoy día, en ciudad de Guatemala en actividades informales. El número de empleados -excluyendo el comercio- pasó de 138 mil personas en 1981 a 215 mil en 1986. Los desequilibrios existentes en la economía urbana se han profundizado con la crisis que se manifiesta como un estancamiento persistente. Los niveles de miseria urbana han aumentado en términos absolutos y relativos, tal como lo demuestra un trabajo del FADES al cual remitimos a los interesados.<sup>9</sup>

*¿Pensar el futuro,  
con optimismo?*

Ningún intelectual puede renunciar a pensar el futuro. De hecho, hay épocas en que este es un compromiso que forma parte de la cultura imperante. La condición para hacerlo no sólo es un imperativo moral como en este difícil trecho de la

---

8.. Wola, *ibidem*.

9. FADES: *El sector Informal*, Guatemala, 1987, esp. pág. 48 y sigs.

historia centroamericana. El problema es el de poder razonar históricamente, es decir, no desentenderse de los límites que imponen las circunstancias materiales y culturales del momento. El viejo *dictum* de que los hombres hacen la historia pero en el marco de las condiciones en que viven significa que la conciencia del futuro no puede volar, como el buho de Minerva, en la más absoluta obscuridad.

La oportuna convocatoria de CEPAL, en este cuadragésimo año, sirve para reflexionar sobre un mañana menos injusto para nuestras sociedades. Llamamos la atención que no es esta, la ruta de la utopía. En el pasado, la historia de las numerosas utopías fue la historia del sufrimiento de los pobres. Así, en el fin del primer milenio, el sueño de una sociedad más justa alimentó esperanzas pero en la forma de un sueño regresivo. La esencia clásica de todo ello fue una crítica del orden odiado y un vago e inmenso deseo de otra sociedad. Bastaba imaginarlo para esperar el cambio. Hoy día, cuando está por terminar el segundo milenio y nos encontramos en el seno de la peor *crisis* de este siglo, tenemos que arreglarnos para que la crítica de lo real no equivoque el camino. Solamente y eso es mucho, deseamos una sociedad menos injusta, porque estamos convencidos de que la miseria no pertenece al orden natural de las cosas que debemos aceptar.

Para Guatemala la equidad plausible es una inequidad inevitable. Es este el punto de partida dadas las profundas carencias de las que se tiene información y vivencias. El desamparo del 67% de la población que vive en la pobreza, es decir, sin ninguna oportunidad de poder resolver sus

necesidades básicas<sup>10</sup> tiene dimensiones múltiples y orígenes diversos. No es responsable quien imagine que nuevos elementos dinámicos pueden en el mediano plazo resolverlas. Aún más, el problema del desarrollo con equidad, en la experiencia extrema de Guatemala, no es sólo superar el estancamiento económico, restablecer aún bajo las condiciones más auspiciosas la dinámica del crecimiento a largo plazo. Es esta una premisa que se asume como condición necesaria; la suficiente se refiere a la creación de nuevas condiciones políticas internas y a otra modalidad de relaciones internacionales para que la creación de riqueza se convierta en riqueza social, para que se efectúe el 'efecto de derrame' y se pueda hablar en propiedad de un *trickle down* abundante, durable y profundo.

Es el momento de hacer algunas consideraciones sobre estos aspectos del desarrollo posible, en las condiciones *particulares* por las que atraviesa una sociedad como Guatemala. Se busca complementar la serie de recomendaciones y sugerencias de la CEPAL con algunas que atiendan esas particularidades y, en todo caso, desde el ángulo estrecho de nuestra profesión de sociólogo.

a. La primera condición es la resolución de la crisis política, tarea que sólo corresponde a los guatemaltecos. Por los desarrollos militares que la crisis adquirió, ella no se soluciona sino a través de algún tipo de negociación que ponga fin a los conflictos de las fuerzas enfrentadas en esta relación homicida. El objetivo final en la solución de la crisis no es tanto que se produzcan

---

10 Los datos y el lenguaje corresponden a PREALC, diversos documentos sobre Centroamérica.

transacciones y arreglos, difíciles de imaginar, sino que por cualquier medio disponible *disminuya*, primero y *termine* después cualquier manifestación de violencia política, esta es la mayor inequidad. En un clima de inseguridad y terror ninguna política de recuperación económica puede prosperar y si estos intentos de regeneración económica no tienen éxito, no podrán a su vez eliminarse las causas más profundas que produjeron la violencia y la crisis. Se trata de un mecanismo de retroalimentación de la crisis que por algún lado hay que interrumpir. La población civil guatemalteca vive desde hace dos generaciones sometida a una implacable violencia, que ha venido minando no sólo la confianza en las instituciones públicas sino creando todo lo que muchos años de terror colectivo puede producir. Fuga de 'cerebros', autocensura, pérdida de la creatividad, disminución de la solidaridad y la cohesión sociales, rigidez en las relaciones interpersonales, desconfianza defensiva, etc.

El mayor símbolo de que esta situación pueda ir cambiando puede encontrarse en un hecho elemental pero elocuente: el fin de la práctica de los *desaparecidos*, que constituye un ultraje a la vida humana y a los sentimientos de familiares y amigos. Y desde otra perspectiva, un desprecio ante la capacidad de las instituciones del Estado para juzgar y castigar. ¿Por qué desaparecidos y no detenidos políticos? ¿Cuál es entonces la función del poder judicial?

Todo esto tiene que ver con un supuesto fundamental: no puede concebirse un desarrollo menos inequitativo en el futuro inmediato sin la existencia de alguna forma de *democracia política*. La transición democratizadora se reviste de

algunos atuendos que no necesitó usar en las experiencias del Cono Sur. Lo autoritario, en nuestro medio, no fue un paréntesis que esté terminando. Ha sido, por el contrario, una larga historia, que prácticamente constituye una modalidad estructural política de relacionamiento entre el poder y la ciudadanía, una forma de ejercicio secular para ordenar coactivamente a la sociedad.

El recurso a las elecciones, a la autorización del juego de partidos políticos, ciertos márgenes de libertad organizada, etc., forman parte de una estrategia que nada tiene que ver con el debilitamiento de 'las alianzas autoritarias'. No hay restauración democrática donde ésta no existió. El problema clave, por ello es crear primero un régimen político más consensual, más legítimo y paulatinamente democrático. Lo *democrático* significa una posibilidad de aceptar la oposición política. No hay democracia, pero en Guatemala estamos viviendo al menos una *efervescencia democratizadora*. Esto significa que numerosos grupos de interés social, aún en el clima no preterido de violencia y terror, han empezado a organizarse, a participar de hecho, discutir y a reivindicar. La cuestión democrática puede empezar así, en la forma de una participación ciudadana restringida, en una primera fase de la transición, e irse ampliando paulatinamente. Puede suceder que sea inspirada desde 'arriba' y entonces la participación/movilización tendrá débiles contenidos democráticos. Lo mejor es que la integración política surja en la base misma, para que la raíz popular le de contenidos más permanentes. En todo caso, no estamos planteando la falaz dicotomía de la democracia formal -como

fórmula jurídica- y la democracia social, como prácticas participatorias.

Esta última condición es decisiva. Es más aceptable una situación de desigualdad pero en la que hay condiciones de libertad de organización sindical, hay estabilidad política, seguridad ciudadana. A su vez, si se lograra un aceptable avance en la distribución de la riqueza, la cohesión social puede aumentar y podría encontrarse la disposición de grupos populares a participar en esfuerzos de austeridad, de mediano plazo. Pactos sociales explícitos que puedan favorecer, en perspectiva, a toda la sociedad.

La democracia política es el mejor lugar para la organización y constitución de sujetos populares y para la conquista de igualdades en todos los terrenos de la vida social. Tales igualdades no pueden ser concisiones graciosas otorgadas por los grupos propietarios. La generosidad por lo visto no tiene nada que ver con la ganancia en el mercado. La conceptualización de la democracia política por ello no puede dejar de lado las bases sociales de la misma, al punto que no puede desvincularse de un modelo de desarrollo, de cambio social, de satisfacción de necesidades propuestas. La transición desde la condición autoritaria que hoy día ocurre en Guatemala, si pudiera hablarse de transición, debe favorecer la institucionalización del poder civil en todos los niveles decisivos, ni debe ser asumida como un período de recomposición autoritaria (mientras dura la crisis). En América Latina, los ciclos democráticos son de corta duración. En Guatemala aún más.

b. No es posible establecer un orden de prelación en el sentido de que primero se deben atender los factores políticos -la democracia- y luego

los económicos el crecimiento. Por el contrario, ambos factores deben caminar de la mano. El restablecimiento de las condiciones dinámicas del mercado internacional, por lo menos en los términos en que ellas funcionaban antes de 1980. El repertorio de recomendaciones y recetas, en este punto es difícil y contradictorio. Cuando se identifican las causas de la crisis (la impredecibilidad del comercio internacional y de los mercados financieros, el debilitamiento de los impulsos dinámicos en el intercambio comercial, la caída de los flujos de financiamiento externo, el pago de la deuda externa, etc.) resultan a veces muy genéricas. La experiencia centroamericana tiene que incluir también el debilitamiento del comercio intercentroamericano, la debilidad de sus mercados internos, la dependencia de dos o tres productos agrícolas en la exportación, el comportamiento pro-cíclico del capital privado, su vocación a la especulación y a la fuga, la incapacidad del Estado para situarse en el centro de dirección de las políticas de recuperación, el papel de los empresarios, etc.

Aunque la crisis se originó en las debilidades del modelo primario exportador tradicional y las recomendaciones hoy día se realizan en el sentido de considerar agotado éste, sólo la recuperación de la dinámica de este sector puede empezar a devolver la salud perdida al conjunto del sistema. Ninguna estrategia de recuperación económica puede dejar de lado lo que ha constituido la única experiencia acumulada durante varias generaciones. Apoyándose en la regeneración del modelo primario-exportador habrá que intentar medidas de otra naturaleza, entre las que están, sin duda, aquellas que conduzcan a nuevas formas de coo-

peración económica regional. Tampoco preconizamos la vuelta a las viejas formas de integración económica. El restablecimiento del comercio intrazonal sólo debe ser el punto de partida de nuevas originales formas de colaboración intercentroamericana. El supuesto implícito en esta colaboración es que la *viabilidad nacional*, ahora y en futuro, no es posible. Está en cuestión la existencia nacional de cada una de las sociedades pequeñas en el ámbito de la nueva división internacional del trabajo. La viabilidad nacional y la permisibilidad internacional, de que habla Jaguaribe para aludir a las condiciones de sobrevivencia de estas sociedades, sólo podrían alcanzarse si las sociedades centroamericanas realizan esfuerzos vigorosos por integrarse más, por interactuar fuertemente en relación al exterior, para presentarse no sólo como un frente común sino como una voluntad unitaria.

c. La CEPAL ha formulado importantes consideraciones sobre el papel del Estado en la transformación de las sociedades latinoamericanas. La experiencia histórica abunda en ejemplos de cómo sin expropiar sus leyes, el mercado puede ser regulado para introducir las correcciones que la anarquía de la oferta y la demanda privadas producen. En sociedades como la guatemalteca, es imposible imaginar un desarrollo menos inequitativo si no se transforma la naturaleza del Estado. Pero también sus relaciones con la sociedad. Y también la conformación de esta última. Habría que recordar que el Estado no sólo es el conjunto de instituciones sino que también expresa un pacto de dominación, de conciliación de intereses. La frontera entre lo que sólo analítica y formalmente puede ser diferenciado como socie-

dad versus Estado, se vuelve imprecisa, fluida y cambiante según las épocas. No vale la pena intentar una definición de ambas esferas, sino advertir que hay razones estructurales para que así suceda. El problema clave a nuestro juicio es que el Estado, como poder político que corresponde a fuertes y determinados intereses de clase debe ser capaz de una intermediación entre los intereses específicamente privados y aquellos que corresponden al conjunto de la nación. Es decir, que sea capaz de plasmar la pretensión de representación colectiva, general y nacional, que el Estado reclama para alcanzar niveles consensuales.

Si el Estado no realiza esta transmutación efectiva no puede contribuir a cambiar la sociedad ni las relaciones dinámicas y múltiples que en esta última se desarrollan. Que haya una sociedad profundamente injusta no puede ser tampoco el argumento definitivo para considerar la inequidad como un hecho natural. Las iniciativas de cambio pueden venir desde diversas direcciones, pero dada la tradición centro (o latino) americana como sociedad fuertemente estatal (en el sentido que es desde el Estado que se contribuyó a 'atar' la Nación), es el Estado, entendido como arena de negociación política colectiva, desde donde pueden y deben surgir las primeras medidas. Bien sabemos que en el seno de esta matriz contradictoria que es la sociedad, los intereses de grupos particulares se filtran de mil maneras hacia el Estado, hasta converger y darle sentido al funcionamiento y orientación del mismo.

La salida a la crisis tiene que plantearse desde el Estado. Pero ese Estado tiene que ser distinto del actual. No nos referimos propiamente al go-

bierno sino a los rasgos institucionales que conforman el poder político que se condensa en el Estado. Sólo así podría hacerse frente a un dilema, por ejemplo, como el siguiente: un menor pago de la deuda externa puede corresponder a una mayor posibilidad de reactivación y reestructuración económicas. Sin embargo, la presión del desempleo —que es una reivindicación democrática— debe ser tomada en cuenta, lo que obliga a utilizar la capacidad instalada, incidiendo así en el problema del financiamiento, de la balanza de pagos, etc. Cualquier gobierno se puede encontrar rápidamente en un callejón sin salida, a menos que llegue a consensos mínimos en los que tiene que participar de manera plena el sector privado. La patronal guatemalteca también tiene que cambiar. Encontrar el punto medio es un problema político arduo.

Y con esto estamos presentando una nueva condición para el Estado: una administración *eficaz*. La modernización del aparato público forma parte del repertorio de urgencias. La racionalidad burocrática para volver eficaz un programa democrático de regeneración económica. En este aspecto, también hay que considerar otros generalmente no mencionados: el fin de los diversos sistemas de clientelismo, que vuelven dependientes de los favores del Estado a importantes grupos; el fin de diversas formas de corrupción, que restan credibilidad y confianza al funcionamiento del gobierno.

No está en nuestras capacidades diseñar una estrategia de desarrollo al margen de otras consideraciones que es necesario formular desde una perspectiva sociopolítica. A ellas quisiera referirme brevemente. La sociedad guatemalteca no po-

dría alcanzar niveles de menor desigualdad en el futuro si no resuelve de inmediato el mayor problema humano causado por la crisis: la sobrevivencia física de las víctimas de la violencia —los refugiados y los desplazados— que son en este momento la población más vulnerable, la que vive en peores condiciones de pobreza y la que *por sí misma ya no puede reaccionar para autoayudarse*.

Los presidentes centroamericanos declararon en 1988, con realismo, que el problema de los refugiados y desplazados es el reto más urgente al que habría que enfrentar, cualquiera que sea la estrategia de desarrollo que se intente.<sup>11</sup> Esto supone realizar esfuerzos de mayor envergadura política y moral para alcanzar la pacificación del país, convencidos como debemos estar los guatemaltecos que si la muerte continúa diariamente derrotando a la razón, si la conducta civilizada no puede imponerse sobre los ánimos sectarios cualquiera que sea la denominación, que se utilice la sobrevivencia misma como sociedad está en peligro en Guatemala. Hoy día, ya no hay convicciones ni coartadas superiores a la salvación del país, del trágico destino que le hemos impuesto *todos los guatemaltecos*.

---

11. Esquipulas II: Procedimientos para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica, en *Balance de una Esperanza*, FLACSO, 1988.