

Guatemala. La transición no ha concluido

Brenes, Carmen Sofía

Carmen Sofía Brenes: Periodista guatemalteca. Licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad de Navarra, España. Ha sido redactora del telenoticiero 7 Días; actualmente es Jefe de Redacción de la revista Crónica.

Con la llegada de Jorge Serrano al poder, el 14 de enero de este año, se inició en Guatemala el segundo período consecutivo presidido por un civil, después de 40 años de gobiernos militares. Y aunque han transcurrido ya cinco años desde que el demócrata cristiano Vinicio Cerezo inició la transición hacia un sistema democrático, las instituciones del país no han logrado consolidarse lo suficiente como para pensar que el proceso ha llegado a su término. En el momento en el que Serrano, de tendencia conservadora, asumió la presidencia, la sociedad guatemalteca continúa caracterizada por un desarrollo sectorial disímil. El sector militar y el económico, en los que existe un alto grado de organización y coherencia, contrastan con la debilidad del sector social, escasamente organizado y el político, que a pesar de los avances no ha logrado ocupar todo el espacio que le corresponde. Aún así, el hecho de que Cerezo haya sobrevivido a dos intentos de golpe de Estado y haya concluido su gobierno, hacen pensar que el Ejército está decidido institucionalmente a dar paso a los civiles en la administración de la cosa pública.

Al asumir el mando, el presidente Serrano ha tenido que enfrentarse con una ciudadanía menos entusiasta que la que hace cinco años acogió a Cerezo. A esto hay que añadir una situación económica grave que, a diferencia de 1986, va acompañada de un cambio de actitud por parte de los organismos internacionales hacia Guatemala. En esta oportunidad, las ventanillas de crédito permanecen cerradas. Y, para colmo de males, el cambio en el panorama mundial, en el que los países desarrollados han perdido el interés estratégico en Centroamérica, auguran la escasez de ayudas financieras y de otro tipo. Si a esto se le suman la falta de entendimientos intersectoriales y una guerra interna que ya lleva treinta años, es fácil concluir que para Serrano el futuro se presente incierto.

Las minorías son incómodas

A diferencia de lo que le ocurrió a su predecesor en 1986, Jorge Serrano asumió el poder con un apoyo político escaso. El resultado de la primera vuelta electoral, el

11 de noviembre de 1990, mostró la superioridad de dos partidos políticos con respecto a los otros diez grupos que participaron en la elección, incluido el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), que postuló a Serrano. La Unión de Centro Nacional (UCN), de tendencia liberal moderada y dirigida por Jorge Carpio, ganó 132 alcaldías de las 300 que eligieron autoridades municipales; además obtuvo 41 diputaciones. La Democracia Cristiana (DC), por su parte, colocó 84 alcaldes y ocupó 27 curules en un Congreso que en esta legislatura cuenta con 116 miembros. Mientras tanto, el gobernante MAS se tuvo que conformar con 14 alcaldes y 18 diputados. En un sistema legislativo en el que para aprobar cualquier proyecto de ley se necesita la mayoría simple, esta configuración supone una dificultad para gobernar. La debilidad del partido de Serrano también se hizo evidente durante la elección de la Junta Directiva del Congreso. La condición minoritaria del MAS le impedía aspirar a presidir el Legislativo. Así es que la DC se convirtió en el partido bisagra. Ante los ex-oficialistas se abrieron dos opciones para lograr la mayoría: la alianza con la UCN o con el MAS. A instancias de Vinicio Cerezo, el partido democristiano decidió dar su apoyo parlamentario al MAS a cambio de la presidencia del Congreso para Catalina Soberanis, secretaria general adjunta. Esta medida colocó a la DC en la misma línea del Partido de Avanzada Nacional (PAN), de Alvaro Arzú y del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), de Efraín Ríos Montt, que ya habían dado su respaldo al partido oficial. El pacto, de carácter coyuntural, ha dado al Ejecutivo cierta seguridad de lograr una mayoría cuando trate de impulsar sus proyectos de ley. Sin embargo, a estas alturas, el gobierno sólo ha enviado al Legislativo el proyecto para la creación de la Fiscalía del Estado. Todas las demás iniciativas continúan en los despachos ministeriales, en espera de que se coordine el plan de gobierno. Mientras tanto, en el Congreso, la DC ya ha manifestado su intención de alejarse del partido oficial para colocarse en una posición de izquierda. La UCN, por su parte, al verse arrinconada por los demás partidos y excluida de los cargos directivos dentro del Congreso, ha buscado el acercamiento con la DC. Ante la necesidad que tiene el partido demócrata cristiano de retomar el papel de oposición, es probable que estos acercamientos lleguen a cuajar en un nuevo pacto parlamentario que lleve a la UCN a la presidencia del Congreso durante el próximo año. El PAN y el Partido Socialista Democrático (PSD), por de pronto, aseguran que apoyarán al MAS en aquellas medidas que consideren de interés nacional.

Cosa que todavía está por verse, pues ambos cuentan con miembros de los respectivos partidos que actualmente son ministros de Estado. Ahí están, por ejemplo, Alvaro Arzú, ex-candidato presidencial del PAN y actual canciller, y Alvaro Heredia, ex-alcalde capitalino, también panista, y ahora ministro de Comunicaciones.

Por parte del PSD, el fenómeno se repite en la persona de Mario Solórzano, secretario general de ese partido y ministro de Trabajo desde el 14 de enero.

Durante las primeras semanas de gobierno, el acuerdo del Congreso ha sido respetado por todas las bancadas. Pero aún no ha llegado el momento de las discusiones en torno a los temas más conflictivos, como las privatizaciones o la reforma tributaria. Será entonces cuando se verá si la DC toma distancia del partido oficial y continúa con el discurso populista que manejó en la última etapa del gobierno del presidente Cerezo.

En el panorama político partidario, la izquierda continúa sin tener peso específico. Con un solo representante en el Congreso, el pensamiento social demócrata, socialista o radical no tiene cauce de expresión política. El resultado de las elecciones hicieron patente la división que existe entre los distintos grupos de izquierda y su incapacidad para lograr acuerdos que fortalezcan sus posiciones. Mientras que, a la derecha del espectro, los partidos conservadores mostraron su vigencia. Aunque el tradicional Movimiento de Liberación Nacional (MLN), de derecha extrema, consiguió apenas un diputado en el Congreso, la elección del 11 de noviembre dejó ver que el electorado prefería opciones de derecha como el PAN, el MAS o la misma UCN.

En cualquier caso, el sector privado, organizado en torno al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), logró insertar sus planteamientos económicos dentro del proceso político. Y es probable que el presidente Serrano se vea obligado a pagar, de algún modo, la ayuda económica que recibió de la iniciativa privada al final de su campaña. Sin embargo, queda por ver si la presencia dentro de su gabinete de miembros de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), promotora de la economía social de mercado en Guatemala, llega a convertirse en un contrapeso ante los ministros que proceden de la iniciativa privada. En ese caso, no sería raro que se estableciera un pulso entre las medidas neoliberales en materia económica y las tendientes a procurar el desarrollo social del país.

Con las gavetas vacías

En materia económica, el panorama que se presenta ante Serrano no es muy diferente al que afrontó Cerezo. Sólo que en este caso, el nuevo gobierno tiene que hacer frente a una inflación interanual que en 1990 cerró con un 60 por ciento. Esto,

en un país en el que el 82 por ciento está formado por población en estado de pobreza, ha repercutido fuertemente en el nivel de vida de los guatemaltecos.

Durante un mensaje a la Nación, transmitido la noche del 4 de febrero, el presidente Serrano expuso ante la población las cifras que ya casi todos conocían. En 1990, el Estado cerró con un déficit fiscal que ascendió a 1,626 millones de quetzales y una deuda financiera de corto plazo de 1,707 millones. Como contraparte, el Presidente anunció que su gobierno necesitará recaudar Q 5,136 millones, es decir, el doble de lo que percibió el año pasado, si quiere salir del atasco económico. Esto implica la reducción del gasto público, con los despidos de burócratas que eso conlleva, y el mejoramiento y ampliación de la recaudación tributaria. Ambas medidas encontrarán la oposición de los sectores afectados: los sindicatos y grupos laborales, por un lado, y el sector privado organizado, por el otro.

A pesar de todo, el presidente Serrano y su gabinete económico han decidido no continuar emitiendo moneda sin respaldo. La experiencia de 1990 les recuerda que según los datos del Banco de Guatemala (BANGUAT), la monetización que realizó el gobierno de Vinicio Cerezo durante su último año de gobierno y la inflación que acarreó hizo que el poder adquisitivo de la moneda se redujera y el valor del quetzal con respecto al dólar norteamericano se depreciara hasta llegar a un cambio de Q 5.15 por dólar.

El presidente del Banco de Guatemala, Federico Linares, ha anunciado algunas medidas que podrían marcar el inicio de la estabilización económica. Según Linares, el Gobierno continuará con el sistema de tipo de cambio administrado que hasta ahora se venía usando. En este modelo, el valor del quetzal se establece en una subasta de divisas en la que se fija un techo y un suelo. Cada quince días hábiles, el Banco Central anuncia el nuevo precio de la moneda nacional después de calcular el promedio ponderado de las ofertas recibidas durante ese período de tiempo. Aunque la flotación sucia ha resultado eficaz para evitar la especulación y ha logrado mantener una cierta estabilidad en el tipo de cambio, el sistema ha encontrado oposición en algunos círculos del sector privado que argumentan que el Estado es incapaz de fijar el precio real de la moneda.

Además, el gobierno se ha puesto la meta de cerrar el año 1991 con un 15 por ciento de inflación. Para eso, reducirá la emisión monetaria, que quedaría limitada a la creación del dinero que se necesite para pagar los servicios de la deuda externa en mora. Establecerá una política de crédito cero para el Estado. Acabará con los subsidios cambiarios que ofrecía a importadores y exportadores, y continuará con la

facultad de intervenir sobre la masa monetaria a través de las operaciones de mercado abierto y la posibilidad de subir los encajes bancarios. En cuanto a la política crediticia, el BANGUAT confía en que al descender la inflación, las tasas de interés bajen hasta convertirse en tasas positivas. Es decir, que el porcentaje que el sistema bancario pague por interés sobre los depósitos sea mayor que la tasa de inflación, y que la que cobre por créditos sea menor. En cualquier caso, todas las esperanzas del presidente del Banco Central están cifradas en las expectativas positivas que pueda despertar el nuevo gobierno. Para el funcionario, las causas principales del aumento exagerado de precios del último fin de año se explican en función de las expectativas negativas que tenía la mayor parte de los empresarios. Así es que, si los cálculos le fallan, el programa económico en materia monetaria, cambiaría y crediticia podría venirse al suelo.

El gran problema, sin embargo, no está en el Banco Central, sino en el Ministerio de Finanzas. Si se extrapola el comportamiento de los ingresos y egresos del año pasado al gobierno no le van a salir las cuentas. Para Raquel Zelaya, ministra de Finanzas, el reto estará en incrementar la recaudación fiscal en un país en el que, desde hace años, el nivel de tributación es bajo. Y aquí el problema es doble: por una parte, el alto índice de evasión y elusión fiscal, y por otro, la concentración de la base tributaria. De acuerdo con datos estimados, la evasión en Guatemala llega a Q 1,600 millones anuales. Y si se tiene en cuenta que la administración de Cerezo no logró cerrar esa brecha en cinco años, es difícil pensar que Serrano lo hará en pocos meses. Así es que a la ministra de Finanzas no le queda otra vía que la reforma tributaria.

Aunque todavía no se ha definido con exactitud el mecanismo para aumentar los ingresos, es probable que el Gobierno imponga un bono extraordinario y obligatorio y aumente la tasa del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), que por ahora es de 7 por ciento. La otra tarea de la ministra será evitar el déficit fiscal por el camino de la reducción en los gastos. Y en este caso, el gabinete ha hablado de ahorro en los de funcionamiento.

Para el gobierno de Serrano, pues, el diagnóstico está claro. Sin embargo, a varias semanas de haber asumido el poder no ha puesto en práctica su política económica. Y es que el éxito de ésta depende de la capacidad del Presidente de lograr el apoyo de un Congreso en el que no tiene mayoría, para hacer las reformas legislativas que necesita su proyecto. Y de su habilidad para sentar las bases de un pacto social que le permita una tregua de los sectores productivo y laboral, mientras se empiezan a ver los resultados del plan de estabilización.

Diálogo de sordos

Un sector sindical poco desarrollado y muy dividido, como el que existe en Guatemala como fruto de muchos años de escasa o nula libertad sindical, y un sector empresarial desarrollado y bien organizado, hacen difícil un acuerdo como el que necesita el gobierno de Serrano en estos momentos. A pesar de todo, la administración del MAS ha iniciado una serie de acercamientos con ambos sectores con el fin de lograr un pacto social. La experiencia de Cerezo en este sentido no resulta esperanzadora si se tiene en cuenta que los procesos de concertación multisectorial que impulsaron los demócrata-cristianos durante el período pasado resultaron un fracaso. Sin embargo, durante su discurso de toma de posesión, el presidente Serrano invitó a los empresarios y a los trabajadores a sentarse en la misma mesa con el objeto de discutir cuatro temas: salarios, precios, impuestos y compensaciones sociales. Hasta ahora, las reacciones ante la iniciativa oficial han sido de recelo por parte de ambos sectores. Y, mientras la iniciativa privada se niega a hablar del tema fiscal sin tomar en cuenta el de la reducción del gasto público, los sindicatos temen presentarse solos ante el pacto y convertirse, así, en defensores de medidas que afectarán negativamente a los sectores populares. Si el gobierno no es capaz de superar la desconfianza y la actitud intransigente que han tomado ambos grupos, es fácil prever un nuevo fracaso en esta materia.

Ante la amenaza de la paz.

Mientras el futuro del pacto social permanece en la oscuridad, en el campo de la pacificación del país, el presidente Serrano cuenta con más posibilidades de éxito. Su participación en la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) desde 1987, y su presencia en Noruega en la reunión en la que la comandancia guerrillera y la CNR firmaron los Acuerdos de Oslo, le dan una experiencia que le será útil para cumplir con uno de sus objetivos de gobierno: la firma de la paz.

El tratado de Esquipulas II, firmado por los cinco presidentes centroamericanos en 1987, constituye el marco en el que se organizó la CNR. A partir de aquella fecha, el camino ha sido largo pero esperanzador. Al acuerdo, firmado en Oslo por la guerrilla y la Comisión, le siguieron reuniones con los sectores representativos de la sociedad. En Madrid, la Comandancia se reunió con los políticos en Canadá, con los empresarios en Colombia con los sectores religiosos y en México con los sindicatos, grupos populares y pequeños empresarios. El paso siguiente, según lo acordado en Oslo, es una reunión entre la URNG y el gobierno, en la que participe también el Ejército. El presidente Serrano se ha mostrado dispuesto a continuar con el

proyecto. Así que el próximo paso podría ser una asamblea general de los sectores que se han reunido con la URNG en la que se defina la agenda de la reunión gobierno-guerrilla, que se celebraría antes de junio de este año. Según la CNR, hay algunos temas que no deberían dejar de tratarse como: la desmovilización de la guerrilla, la desmilitarización de la sociedad, la igualdad ante la ley y el acceso al desarrollo. Y, unido a esto, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en la que participen todos los sectores, incluida la guerrilla. Tal como lo plantea la CNR, la paz puede convertirse en una realidad, siempre y cuando los factores de poder militar y económico reconozcan la necesidad de modificar algunas estructuras que han servido si no de causa, por lo menos de justificación, para la existencia del movimiento guerrillero.

Las expectativas para el gobierno de Jorge Serrano son, entonces, distintas a las que tuvo la administración de Cerezo en sus primeros días de gobierno. El cometido de ambos, en cambio, sigue siendo el mismo. Un incipiente proceso democrático, en un país abrumado por la pobreza, la insalubridad y el analfabetismo, apenas si queda espacio para otra cosa que no sea la institucionalización de la democracia.