Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano

Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010

PNUD Guatemala

Informe Nacional de Desarrollo Humano

POLÍTICA CORPORATIVA DEL PNUD SOBRE LOS INFORMES NACIONALES DE DESARROLLO HUMANO

Los *Informes nacionales de desarrollo humano* (INDH) presentan un análisis independiente y objetivo, sustentado en estadísticas y otros datos relevantes, aplicando la perspectiva de desarrollo humano a temas nacionales prioritarios. Constituyen un puente entre las realidades del país y los conceptos globales de desarrollo humano. Como herramienta para la formulación y seguimiento de políticas, contribuyen a la identificación de objetivos de desarrollo humano, al análisis de brechas de desigualdad geopolítica, étnica, socioeconómica, de género y, favorecen la articulación de estrategias viables para alcanzar metas de desarrollo.

La elaboración del INDH 2009/2010 se realizó en concordancia con los principios de la política corporativa, uno de los cuales es la preparación participativa. Para ello se contó con el acompañamiento de un Consejo Consultivo multidisciplinario y plural que se reunió periódicamente a lo largo de 15 meses. Durante las fases de investigación y redacción, se realizaron más de 35 talleres técnicos temáticos y regionales. Se recibieron aportes y comentarios de más de 650 personas vinculadas con instituciones del Estado; organizaciones sociales; universidades y centros de investigación, organizaciones indígenas, de mujeres y de jóvenes; entidades internacionales de desarrollo; y del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.

Principios básicos de los *Informes nacionales de desarrollo humano*:

- **1. Propiedad nacional**
  Se enfocan en realidades del país y reflejan perspectivas nacionales bien definidas para el desarrollo humano en la resolución de temas nacionales prioritarios.

- **2. Independencia del análisis**
  Los INDH requieren una completa independencia editorial para asegurar análisis objetivos. La responsabilidad editorial recae en el equipo responsable del INDH seleccionado por el PNUD.

- **3. Calidad del análisis**
  Los INDH deben presentar los conceptos dominantes y los principios del paradigma del desarrollo humano, así como desagregar información para identificar disparidades entre diferentes grupos sociales.

- **4. Preparación participativa e incluyente**
  La preparación de los INDH debe ser participativa e incluyente. Este enfoque reconoce que alcanzar metas del desarrollo humano depende de acciones y asignaciones de recursos por parte de una amplia gama de agentes.

- **5. Flexibilidad y creatividad en la presentación**
  La creatividad es el elemento indicado para que el producto sea relevante y fácilmente accesible para las y los lectores. Las tablas, gráficos, figuras, cuadros y fotografías deben complementar el texto y el análisis.

- **6. Seguimiento continuo**
  Los INDH requieren extensa difusión que promueva los mensajes para llegar a la mayor audiencia posible. La elaboración de los INDH contribuye a la consolidación de la cantidad y calidad de la estadística nacional sobre desarrollo humano.

DISEÑO DE PORTADA

El diseño de la portada del INDH 2009/2010 busca ilustrar el proceso de construcción de un Estado plural que promueve el desarrollo humano de una nación étnica, lingüística y culturalmente diversa. Las columnas y los peldaños representan al Estado guatemalteco que se fortalece en esa dirección. Los colores, inspirados en las expresiones artísticas de los pueblos y comunidades, significan la composición diversa de la nación. El título del Informe, *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano*, es un mensaje inspirador para que el trabajo del Estado se oriente a la creación de condiciones para la ampliación de las libertades reales de las personas, incluyendo su participación individual y colectiva en la gestión de su propio desarrollo.

PNUD
Guatemala

Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano

Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010

Informe Nacional de Desarrollo Humano

PNUD
Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano
Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010
ISBN 978-9929-8025-2-0
1. Desarrollo Humano-Guatemala. 2. Estado-Guatemala. 3. Macroeconomía Estado-Guatemala. 4. Indicaciones de desarrollo-Guatemala. 5. Ciencias Sociales-Guatemala

Informe Nacional de Desarrollo Humano

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
5ª. Avenida 5-55 zona 14,
Edificio Europlaza, torre 4, nivel 10
Guatemala, Centroamérica
Teléfono (502) 2384-3100
www.undp.org.gt

Diseño de portada: Equipo INDH/ Olga Vanegas
Diseño de interiores y diagramación: Melissa Larín
Edición: Isabel Aguilar Umaña
Ilustraciones: Olga Vanegas
Diseño de gráficas y tablas: Claudia Arias
Impresión: Magna Terra Editores
Coordinación del proceso editorial: Gabriela Barrios Paiz

La realización de este documento fue posible gracias al apoyo de la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID; Agencia Española para la Cooperación Internacional, Aecid; Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo, Norad; y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi.*

El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de las agencias y Gobiernos cooperantes.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre que no se alteren los contenidos, ni los créditos de autoría y edición. Se estimula el uso de todo o parte de este documento con fines de estudio, investigación o implementación de políticas públicas, citando la fuente bibliográfica como corresponde.

Las ideas y opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente la posición oficial de las instituciones que apoyaron la iniciativa.

Primera edición: 10,000 ejemplares, 2010

Índice

Primera Parte

1

Capítulo 1: El surgimiento del Estado moderno: el Estado liberal, democrático, de derecho y plural

1. El surgimiento del Estado moderno 4
    1.1 El Estado moderno: industria, mercado, clases 5
    1.2 El Estado moderno: nación, guerras, ciudadanía 6
        1.2.1 La nación 6
        1.2.2 La guerra 7
        1.2.3 La ciudadanía 7
    1.3 El Estado moderno y la iglesia 8
2. El Estado moderno 8
    2.1 El Estado liberal 8
    2.2 El Estado democrático 10
    2.3 El Estado plural 12
    2.4 El Estado del siglo XXI y la globalización 12

2

Capítulo 2: La formación del Estado nacional en Guatemala: etapas decisivas (1821- 1985)

1. El Estado federal y el Estado de Guatemala (1821-1839) 15
2. La restauración conservadora (1839- 1871) 18
3. Bases del Estado- nacional (1871-1897) 19
    3.1 La clase o élite nacional 20
    3.2 La economía y el mercado interior 20
    3.3 La centralización del poder 21
    3.4 Nación homogénea/heterogénea 21
    3.5 Un Ejército profesional 22
    3.6 El sistema monetario y fiscal 23
    3.7 La Iglesia y el Estado 23
    3.8 Las fronteras 24
4. Sobre la oligarquía 25
5. El estancamiento político (1898- 1920) 27
6. La crisis del Estado liberal (1930- 1944) 27
7. El Estado desarrollista (1944-1985) 31
    7.1 La etapa democrática del Estado desarrollista (1944-1954) 32
    7.2 La etapa autoritaria del Estado desarrollista (1954-1985) 36
8. El Estado postconflicto: el Estado democrático subsidiario 43

3

Capítulo 3: Estado y desarrollo humano, una sinergia necesaria

1. El enfoque de desarrollo humano 45
    1.1 Funcionamientos, capacidades y agencia 45
    1.2 Principios básicos en el proceso de desarrollo humano 46
    1.3 El índice de desarrollo humano 46
2. Un Estado para el desarrollo humano: una utopía con los pies en la tierra 49
    2.1 Dos conceptos y sus vínculos 49
    2.2 El Estado que cumple con sus funciones y el desarrollo humano 49
    2.3 El Estado democrático y social 51
    2.4 ¿Un Estado de desarrollo humano? 52
3. Políticas públicas y desarrollo humano 53
    3.1 Apuntes sobre las políticas públicas 53
    3.2 La participación de actores con agencia: clave para el cambio institucional 55
    3.3 Los espacios de capacidad y los instrumentos del Estado 55

Segunda Parte

4

Capítulo 4: El Estado: su estructura, burocracia y gasto público

1. El Estado y el inicio democrático (1985- 1996) 59
    1.1 Algunos cambios 59
    1.2 El Organismo Ejecutivo 61
        1.2.1 Estructura 61
        1.2.2 Burocracia 63
    1.3 El Organismo Legislativo 65
    1.4 El Organismo Judicial 67
2. El Estado después de la firma de la paz 70
    2.1 El Organismo Ejecutivo 70
    2.2 El Organismo Legislativo 76
    2.3 El Organismo Judicial 78
3. Estado fuerte/grande- Estado débil/pequeño 82

5

Capítulo 5: La política fiscal del Estado y el desarrollo humano

1. Reseña histórica de la política fiscal en Guatemala 89
2. Los ámbitos de la política fiscal 91
    2.1 La política fiscal y el desarrollo humano 91
3. Los recursos de la política fiscal del Estado 94
    3.1 La captación de impuestos, su estructura y la carga tributaria 94
    3.2 Los impuestos y la equidad social 96

3.3 El incumplimiento tributario 98
3.4 El endeudamiento público y la sostenibilidad fiscal 99
4. El Estado: los usos de la política fiscal 101
4.1 El estímulo fiscal a la dinámica del crecimiento 101
4.1.1 Estímulo global 101
4.1.2 Estímulo al sector privado 104
4.2 El estímulo fiscal como estabilizador del ciclo económico 105
4.3 El estímulo fiscal a la distribución del ingreso y la equidad 109
4.3.1 El comportamiento del gasto social 109
4.3.2 La equidad del gasto social 111
4.4 Otras limitaciones de la política fiscal del Estado 114
4.4.1 Fideicomisos 114
4.4.2 Organizaciones no gubernamentales 116
4.4.3 Aportes constitucionales y rigideces fiscales 117
4.4.4 Transferencias presupuestarias interinstitucionales 118

6

Capítulo 6: Sobre la densidad territorial del Estado

1. Consideraciones conceptuales 122
2. Presencia de dependencias del Estado 124
2.1 Presencia de dependencias del Estado en los municipios 124
2.1.1 Presencia en algunas cabeceras departamentales 124
2.1.2 Presencia en todas las cabeceras departamentales 125
2.1.3 Presencia en cabeceras y otros municipios 126
2.1.4 Entidades presentes en todos los municipios 128
3. La densidad del Estado 130
3.1 Subíndice de presencia de dependencias estatales 130
3.2 Subíndice de burocracia estatal 132
3.3 Subíndice de presupuesto de los municipios 134
3.4 Índice de densidad del Estado (IDE) 138
4. Variaciones sobre un tema de la densidad del Estado: ausencia y cobertura 138
5. Algunas relaciones entre densidad e indicadores sociales 139

Tercera Parte

7

Capítulo 7: El Estado, la salud y la educación

1. El Estado y la salud 146
1.1 Lógicas de atención de la salud 146
1.2 Períodos de la acción del Estado en materia de salud 148

1.2.1 La responsabilidad del Estado en la salud de la población (1985- 1990) 148
1.2.2 La reforma sectorial de salud (RSS) y los Acuerdos de paz (1991- 1999) 150
1.2.3 La inercia de la RSS y la ampliación del servicio público directo (2000-2009) 156
1.3 Red de servicios 157
1.4 Personal de salud 159
1.5 Pertinencia cultural y salud de los pueblos indígenas 161
1.6 Financiamiento y gasto público de la salud 163
1.7 Indicadores 165
1.7.1 Cobertura de atención 165
1.7.2 Cobertura de vacunación 166
1.7.3 Desnutrición 166
1.7.4 Tasa de mortalidad materna y atención al parto 168
2. El Estado y la educación 169
2.1 El respaldo normativo de la educación como derecho 169
2.2 Políticas educativas (1985- 2009) 171
2.2.1 Alfabetización: aumento insuficiente con brechas que todavía no cierran 173
2.2.2 Hacia la universalización de la primaria, pero todavía lejos de la secundaria 175
2.2.3 Calidad y pertinencia 179
2.2.4 Descentralización y participación 185
2.3 Financiamiento 185

8

Capítulo 8: El Estado, la seguridad y la justicia

1. Seguridad 192
1.1 Las definiciones de seguridad 192
1.2 Seguridad, inseguridad y el Estado 193
1.3 Los desafíos de la criminalidad 193
1.4 Inseguridad y violencia contra las mujeres 195
1.5 El narco negocio y la criminalidad 198
1.6 Algunas acciones del Estado en materia de seguridad 199
1.6.1 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad 199
1.6.2 Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia 201
1.6.3 Policía Nacional Civil 201
1.6.4 La seguridad privada 202
1.7 El gasto público en seguridad 203
2. La justicia 204
2.1 Consideraciones introductorias 204

2.2 Las reformas al sistema de justicia 206
2.2.1 La búsqueda de independencia del poder Ejecutivo (1985-1991) 206
2.2.2 Las reformas de los años 90 (1992- 1999) 207
2.2.3 Fortalecimiento institucional (2000- 2009) 208
2.3 El gasto público 210
2.4 El acceso a la justicia 211
2.5 Desempeño de la justicia: algunos indicadores 213
2.6 Combate a la corrupción 216
2.7 La Cicig y el combate a la impunidad 216
2.8 El derecho indígena y el pluralismo jurídico 217

9

Capítulo 9: El papel del Estado en la promoción de la democracia

1. La agencia es una capacidad que evita la inequidad política 221
2. Una transición política pactada 222
3. Las características básicas del sistema electoral y de partidos políticos 222
3.1 El Tribunal Supremo Electoral, la participación y la abstención electoral 223
3.2 El acceso de los electores a las urnas 228
3.3 La delegación del poder ciudadano en las organizaciones políticas
3.4 El financiamiento de los partidos políticos 232
3.5 Los comités cívicos electorales 233
3.6 Los cambios a las reglas del juego de la democracia: consultas populares y reforma a la LEPP 234
4. Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 235
4.1 Primer período, la implementación 1987-2002 235
4.2 Segundo período, conformación del SCDUR 237
4.3 Funcionamiento del SCDUR 238
4.4 Financiamiento del SCDUR 239
4.5 Financiamiento del SCDUR y desarrollo humano 240
4.6 El SCDUR y su relación con los pueblos indígenas 241
5. El Estado de Guatemala en la promoción de la agencia de las personas 242

10

Capítulo 10: El Estado como promotor de la equidad

1. Políticas de reducción de la pobreza 247
1.1 La pobreza, un concepto multidimensional 247
1.2 Crecimiento económico y reducción de la pobreza 250
1.3 Marco normativo sobre la pobreza 251
1.4 Enfoques, políticas y estrategias sobre pobreza aplicados a partir de 1986 252
1.5 Evolución de la pobreza en las últimas décadas 257
1.6 Algunas reflexiones sobre las ERP 259

2. El Estado como promotor de la equidad 259
2.1 La persistente desigualdad en Guatemala 259
2.2 El Estado y los pueblos indígenas 261
2.2.1 Los compromisos nacionales y los pueblos indígenas 261
2.2.2 Los compromisos internacionales y los pueblos indígenas 263
2.2.3 Institucionalidad y políticas públicas 266
2.2.4 El financiamiento como apoyo institucional 270
2.2.5 Desigualdades que afectan el desarrollo humano de los pueblos indígenas 271
2.3 El Estado y la equidad hacia las mujeres 273
2.3.1 Igualdad de género y equidad de género 273
2.3.2 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otros instrumentos internacionales 275
2.3.3 Marco jurídico relativo a la igualdad de género y las mujeres 276
2.3.4 Iniciativas de formulación de una política pública a favor de las mujeres (1986- 1999) 278
2.3.5 Institucionalización de una política pública a favor de las mujeres (2000- 2009) 281
2.3.6 Instituciones 281
2.3.7 Financiamiento 285
2.3.8 Desigualdades que afectan el desarrollo humano de las mujeres 285

Cuarta Parte

11

Capítulo 11: El Estado promotor del desarrollo humano

1. El contexto internacional 291
2. Guatemala: el Estado necesario y posible 292
3. El Estado que Guatemala necesita 293
4. Propuestas 295
4.1 Estructura y burocracia 295
4.1.1 Algunas reformas en el Organismo Ejecutivo 295
4.1.2 Funcionamiento de la burocracia estatal y el servicio civil 295
4.2 Presencia estatal en el territorio 296
4.3 La política fiscal para el desarrollo humano 296
4.4 Seguridad y justicia 297
4.4.1 El Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia 298
4.4.2 Reforma de la justicia y lucha contra la impunidad 300

4.5 Salud y educación 302
4.5.1 Salud 302
4.5.2 Educación 304
4.6 El papel del Estado en la democracia 304
4.6.1 Reformas al sistema electoral y de partidos políticos 304
4.6.2 El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), otra modalidad de participación 306
4.7 El papel del Estado en la promoción de la Equidad 307
5. Hacia un Estado plural 308
6. Apuntes sobre reformas del Estado 310
7. La reforma del Estado como un ejercicio de construcción ciudadana 311

Anexo estadístico 313

Anexo metodológico 405

Glosario de términos estadísticos 411

Referencias bibliográficas 417

Siglas y acrónimos 443

Presentación

Hacer esta presentación para el *Informe nacional de desarrollo humano* de Guatemala, correspondiente a los años 2009-2010, es para mí motivo de doble satisfacción. En primer lugar, porque con su publicación cumplimos con un compromiso institucional de larga data. La publicación del Informe es una de las tareas más importantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Guatemala. Esta responsabilidad se viene cumpliendo con empeño desde el año 1998, cuando se publicó el primer informe nacional, el cual proporcionó un panorama sobre el desarrollo humano en el momento de la firma de los *Acuerdos de paz*.

La publicación desde entonces de ocho Informes sobre aspectos medulares de la sociedad guatemalteca y sus relaciones con el desarrollo humano, ha producido conocimiento muy relevante sobre la realidad nacional. En todos esos Informes se ha hecho referencia al papel del Estado y del sector público en general. Sin embargo, estaba pendiente un análisis centrado en el Estado. Este noveno Informe subsana ese vacío.

El segundo motivo de satisfacción se origina en el convencimiento que tenemos en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el equipo investigador del Informe acerca de la importancia del Estado frente a los problemas del país. Considero que el principal obstáculo que enfrenta Guatemala para alcanzar mayor nivel de desarrollo humano y productivo es la carencia de un sector público eficaz y transparente, con los recursos necesarios para proveer los innumerables servicios que la ciudadanía le demanda.

El Informe tiene el mérito de abordar por vez primera algunos temas del poder público. De manera particular, es novedoso el tema de la presencia y densidad del Estado en el ámbito municipal.

He seguido de cerca los desafíos que han surgido durante la preparación de este Informe; desafíos complejos por lo arduo y riesgoso del tema desde la perspectiva teórica y por las dificultades metodológicas cuando se le considera en una óptica empírica. Particular atención merece la búsqueda de datos estadísticos referidos al sector público en general. Es notoria la inconsistencia y vacíos existentes en la información sobre el crecimiento de la burocracia pública en toda la estructura del Estado en los últimos 25 años.

Al presentar este Informe sobre el Estado y el desarrollo humano en Guatemala, tenemos la confianza de que aportará información útil y oportuna para el amplio debate nacional e internacional al respecto. Es necesario preguntarse cuál es el sector público que se tiene y cuál el que se quiere. Los temas y aspectos aquí considerados constituyen un esfuerzo serio de análisis y síntesis que tiene la finalidad de ayudar a buscar las respuestas que se necesitan.

Debo mencionar nuestro especial agradecimiento a la cooperación de los pueblos y Gobiernos de España, Estados Unidos de América, Noruega y Suecia. Sus expresiones de solidaridad han asegurado que los *Informes nacionales de desarrollo humano* se publiquen en Guatemala durante todos estos años.

René Mauricio Valdés
Coordinador Residente del
Sistema de las Naciones Unidas y
Representante Residente del PNUD
en Guatemala

Prólogo

Hace dos décadas el mundo estaba saliendo de un período de deuda, ajuste y austeridad; las transformaciones políticas se suscitaban en muchos países. El primer *Informe de desarrollo humano,* el global, hizo un llamado a abordar la economía y el desarrollo desde una perspectiva diferente, ahora centrada en las personas. Este enfoque, construido con aportes notables de Mahbub ul Haq y Amartya Sen, se ha mantenido vigente con sus conceptos, análisis, mediciones y propuestas.[1] Ha sido empleado por regiones, países y sub regiones para elaborar más de 700 informes que han analizado problemas y propuesto soluciones.

El enfoque de desarrollo humano ha sido flexible y dinámico. Como parte de un proceso de reflexión, uno de sus conceptos fundamentales se ha reformulado recientemente, tomando en cuenta los aportes de la literatura especializada. Así, el «desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo».[2] Esta definición, derivada de una propuesta ampliamente consultada por Sabina Alkire,[3] contiene elementos fundamentales referidos a las libertades (efectivas), a capacidades esenciales, a la *agencia* de las personas y grupos en un proceso de desarrollo planetario que se califica como sostenible y equitativo, y a la reafirmación de las personas como fines del desarrollo humano.

En Guatemala, entre 1998 y 2010, se han publicado nueve informes nacionales de desarrollo humano (INDH), los cuales han abordado temas cruciales para el país: la situación del desarrollo humano en la época de la firma de los *Acuerdos de paz* (1998); el desarrollo rural (1999); la dinámica de las exclusiones e inclusiones (2000); el *Pacto fiscal* y el financiamiento para el desarrollo humano (2001); las mujeres y la salud (2002); una agenda para el desarrollo humano (2003); la diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural (2005); y, más recientemente, la relación entre economía y desarrollo humano (2007/2008). El noveno INDH (2009/2010), que presentamos en esta oportunidad, está dedicado al Estado y el desarrollo humano.

¿Por qué el Estado como objeto de estudio de un INDH? Un informe nacional de desarrollo humano no sólo se dedica a estudiar el bienestar de la población en períodos determinados. También analiza los caminos que conducen a crear condiciones para promover o limitar ese bienestar y las oportunidades —o falta de ellas— que ha tenido la población. En este proceso aparece el Estado como el que promueve o inhibe condiciones y oportunidades que benefician o perjudican a la población. Es decir, el Estado, según sus características, promueve o inhibe el desarrollo humano.

A partir de los años 80 del siglo XX, se han dado en Guatemala varios procesos históricos que han reconfigurado el Estado. A principios de esa década, fueron declinando los rasgos y funciones del Estado desarrollista en la vorágine de la crisis de la deuda externa. En 1985 se promulgó una nueva *Constitución Política de la República* que permitió el retorno a la democracia y en 1986 se inició el primer Gobierno de la nueva era. En el seno de profundos cambios socioeconómicos y políticos en el escenario mundial, se desvaneció el Estado desarrollista y fue emergiendo un Estado subsidiario. En 1996 se suscribió el *Acuerdo de paz firme y duradera*, con el cual finalizó un prolongado conflicto armado interno. Los *Acuerdos de paz* abrieron espacios para reformar la *Constitución*, pero los resultados de la consulta popular de 1999 no lo permitieron. En cumplimiento de los *Acuerdos*, se crearon instituciones, se promulgaron leyes, se implementaron o reorientaron políticas públicas, se

1 PNUD (2010b:2).
2 *Ibíd.*, p. 3.
3 Alkire, S. (2010). Véase recuadro 3.1 en capítulo III.

negoció un pacto fiscal, se asignaron recursos financieros de acuerdo a nuevas prioridades y se realizaron otras acciones. En la primera década del siglo XXI, la globalización ya estaba instalada. Se inicia una época en el devenir histórico mundial durante la cual se cuestiona la soberanía nacional del Estado y se debilitan sus funciones en las políticas monetarias y financieras, laborales y fiscales. La crisis financiera mundial de 2007-2009 también afecta a Guatemala. Y, al igual que en otras partes, se renueva el debate sobre el papel del Estado en la economía y el desarrollo.

Después de casi 25 años de retorno a la democracia, de transición de un Estado desarrollista a un Estado subsidiario, de la suscripción de los *Acuerdos de paz* que abrían las oportunidades para el desenvolvimiento de un Estado promotor de la equidad en una sociedad profundamente desigual, donde los pueblos indígenas habían sido excluidos históricamente, la incidencia de la pobreza se ha reducido poco y las desigualdades no han disminuido lo suficiente. El índice de desarrollo humano (IDH) ha aumentado gradualmente, pero no lo necesario como para mejorar la posición del país con respecto a otros; asimismo, la brecha entre el estrato socioeconómico alto y el bajo extremo es equiparable a la que existe entre el nivel de desarrollo humano de África subsahariana y el de Oceanía. El INDH 2007/2008[4] señala que el modelo económico que adoptó el país en los años 80, basado en la desregulación del mercado, la apertura comercial y la reducción de la participación del Estado en la economía, permitió cierta estabilidad macroeconómica, pero no contribuyó a elevar el crecimiento a los niveles esperados, ni a resolver la situación profunda de la pobreza y la desigualdad.

Con estas consideraciones, en 2009 el terreno estaba preparado para abordar el tema del Estado. En consultas con actores clave, el tópico se había identificado con anterioridad. La crisis financiera mundial que dio inicio entre 2007 y 2008 ya había renovado debates sobre las relaciones entre mercado y Estado y se analizaba la crisis de la estatalidad. Conforme avanzaba la discusión sobre la nota conceptual del INDH 2009/2010 con diferentes actores, se fue reafirmando la relevancia que, a fines de la primera década del siglo XX, adquiere el Estado en el destino crítico de la sociedad guatemalteca.

El Informe intenta responder la pregunta central: ¿cuál es el papel que ha jugado el Estado guatemalteco en la promoción del desarrollo humano durante los últimos 25 años?[5] Se parte de la idea de que el Estado, merced a su conformación histórica, condiciona el alcance de las acciones institucionales públicas que tienen resultados directos en las personas. Si bien la *Constitución Política de la República* no incorpora el término 'desarrollo humano' en su articulado, sus principios no riñen con el espíritu del concepto. En el artículo uno establece que el Estado está organizado para proteger a la persona y a la familia, teniendo como fin supremo el bien común; en el artículo segundo indica que es deber del Estado garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de las personas.

El período de estudio abarca de 1985 a 2009. Estos límites temporales están asociados con el año en que se promulgó la *Constitución* vigente —la cual permitió la transición democrática— y con el año en que se inició la investigación. Los antecedentes históricos permiten retroceder a 1821, cuando Centroamérica, entonces Audiencia y Capitanía General de Guatemala, se independizó de España. Información proporcionada por algunas instituciones durante la redacción del Informe también permitió, en algunos casos, incluir datos de 2010.

Los objetivos de este Informe son:

- Reconstruir las fases decisivas de la formación del Estado nacional guatemalteco desde 1821 hasta 1985, identificando en el análisis los rasgos de la formación del Estado moderno (capítulo II).

4 PNUD (2008a).
5 Por razones prácticas, aquí y en otros capítulos del Informe, el período de estudio, 1985-2009, se refiere de esta manera, aunque el número exacto de años es 24.

- Analizar cambios en la estructura y burocracia del Estado, con atención en los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial (capítulo IV).

- Examinar si la política fiscal ha contribuido al desarrollo humano del país mediante el estudio de su capacidad de financiamiento, sostenibilidad fiscal y ejecución eficiente de los recursos públicos, para incidir sobre la dinámica del crecimiento económico, afrontar choques adversos y redistribuir el ingreso (capítulo V).

- Analizar la densidad del Estado en el territorio, a nivel del municipio, en términos de sus funciones fundamentales (salud, educación y otras) que contribuyen al desarrollo humano (capítulo VI).

- Analizar el papel que el Estado, por medio de sus instituciones, ha desempeñado en la promoción de la salud y la educación de la población (capítulo VII); y en la garantía de la seguridad y la justicia (capítulo VIII).

- Examinar el rol del Estado en la promoción de la agencia de las personas, con atención a los espacios de participación ciudadana en el sistema electoral y de partidos políticos, y en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (capítulo IX).

- Analizar el papel del Estado en la promoción de la equidad mediante el examen de políticas, estrategias y otras acciones orientadas a la reducción de la pobreza y de las desigualdades que afectan el desarrollo humano de los pueblos indígenas y de las mujeres (capítulo X).

- Con base en los hallazgos del Informe, formular propuestas que permitan al Estado guatemalteco promover el desarrollo humano de su población y modernizarse en su provecho.

El procedimiento metodológico para la elaboración de este Informe siguió los lineamientos corporativos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para ello. En la fase de preparación, se elaboró como punto de partida la ya referida *Nota conceptual*, la cual se compartió con la contraparte gubernamental (Segeplan), el equipo de país de las Naciones Unidas y el Consejo Consultivo del Informe. Este Consejo se conformó con personas notables y funcionarios de instituciones invitadas. Atendiendo a criterios de multi disciplinariedad y pluralidad, las personas participantes están vinculadas con el Gobierno, universidades, centros de investigación, sector privado y organizaciones campesinas, cooperativas, de mujeres y de pueblos indígenas.

En la fase de investigación, se prepararon los insumos para el Informe, los cuales incluyeron documentos de consultoría en diferentes temas. Estos documentos fueron revisados en talleres técnicos en los que participaron especialistas del sector público, la academia, organizaciones sociales y del Sistema de las Naciones Unidas (SNU). En la fase de redacción y revisión de los capítulos del Informe se realizaron talleres técnicos con especialistas provenientes de los mismos sectores e instituciones indicadas anteriormente. Con posterioridad, las versiones afinadas de los capítulos fueron discutidas con el Consejo Consultivo. Dos lectores externos también leyeron todo el Informe y aportaron comentarios.

Durante ambas fases se contó con personas e instituciones colaboradoras que brindaron datos, referencias y opiniones técnicas escritas. Asimismo, se realizaron siete talleres regionales en Flores, Huehuetenango, ciudad de Guatemala, Quetzaltenango, Cobán y Río Hondo; un taller con integrantes del Parlamento Garífuna y el Parlamento Xinka; dos talleres con organizaciones indígenas y uno con organizaciones de mujeres. En total, se llevaron a cabo 35 talleres y reuniones de trabajo, con la participación de más de 650 personas. Además, en alianza con el Programa para el Fortalecimiento Democrático del Sistema de Partidos Políticos del PNUD, se realizó un ciclo de conferencias sobre la crisis de la estatalidad, durante el cual se presentaron avances de los resultados del Informe y se obtuvieron comentarios de conferencistas y participantes.

El Informe se encuentra organizado en cuatro partes. La primera está dedicada a los aspectos conceptuales e históricos. En el capítulo I se analiza el surgimiento del Estado moderno y se describen sus formas de manifestación como Estado liberal, Estado democrático, Estado de derecho y Estado plural. Con esta base conceptual e histórica, en el capítulo II se estudia la formación del Estado nacional guatemalteco en sus etapas decisivas. Entre 1821 y 1985 se identifican varias fases que comprenden desde la primera reforma liberal durante el Gobierno provincial de Mariano Gálvez (1828-1837) y la restauración conservadora (1839-1871), hasta la etapa democrática (1944-1954) y la autoritaria (1954-1985) del Estado desarrollista. Se pasa, así, al capítulo III, donde después de plantear conceptos, principios y mediciones sobre el enfoque de desarrollo humano, se analizan relaciones entre éste y el Estado. Asimismo, se plantean las características básicas de un *Estado para el desarrollo humano*, entendido sintéticamente como un Estado democrático promotor del desarrollo humano, que provee igualdad de oportunidades para que las personas puedan elegir libremente la vida que valoran.

La segunda parte del Informe está dedicada al análisis sobre las dimensiones clave del Estado y sus relaciones con el desarrollo humano. El capítulo IV permite conocer cambios en la estructura y la burocracia de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para ello, la exposición se divide en dos períodos que tienen como punto de referencia temporal la suscripción del *Acuerdo de paz firme y duradera*, en 1996. El capítulo V se centra en la política fiscal y su contribución al desarrollo humano. Se analiza su incidencia en el crecimiento económico, su capacidad para afrontar choques adversos y su papel en la redistribución del ingreso. Con este conocimiento en el ámbito nacional sobre la organización, personal y recursos financieros con los cuales ha contado el Estado, se procede en el capítulo VI a examinar su densidad territorial. Con este propósito, se presenta el índice de densidad del Estado y sus subíndices: unos correspondientes a las dimensiones de presencia de dependencias, burocracia y presupuesto, y otros, a los componentes de salud, educación y otros servicios públicos. Más de 50 mapas sobre este índice y sus subíndices permiten apreciar, a nivel municipal, la densidad del Estado y la relación de ésta con el desarrollo humano.

La tercera parte del Informe enfoca el papel que el Estado ha desempeñado en dimensiones fundamentales para el desarrollo humano. En el capítulo VII se examina el papel del Estado en la prestación de servicios de salud y de educación, partiendo de lo que prescriben los respectivos derechos sociales. Se abordan las principales acciones del Estado en la implementación de políticas, estrategias y/o programas; también se proveen indicadores y estadísticas que permiten apreciar tendencias. En el capítulo VIII se sigue una lógica similar. Se estudia la actuación del Estado con relación a la garantía de los derechos a la seguridad y la justicia. Partiendo de la premisa de que la democracia está fundada en la participación ciudadana y en las formas en que el Estado la promueve; considerando, además, que la democracia constituye una vía de construcción y expansión de la libertad y el progreso de las personas, en el capítulo IX se analizan el sistema electoral y de particos políticos y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR). Finalmente, el capítulo X se dedica al tema crítico del papel del Estado en la promoción de la equidad. Para ello se analizan medidas de política implementadas para reducir la pobreza y para mejorar el desarrollo de los pueblos indígenas y las mujeres. Varios indicadores de pobreza y de desarrollo humano se utilizan para mostrar avances y rezagos en el período estudiado.

Dados los resultados de la investigación presentados en las tres primeras partes, en la cuarta se plantea una propuesta para la transformación del Estado guatemalteco en función del desarrollo humano, no desde un enfoque sectorial, sino desde uno integral, denominado *modernización,* que aborda la *arquitectura del Estado* en su conjunto. La propuesta considera el contexto internacional. Analiza el Estado *posible* en relación con el devenir histórico del país y las voluntades del presente, desde la óptica del Estado *deseable* en relación con los problemas que se debe resolver. Dada la debilidad histórica del Estado y su insuficiencia para promover el desarrollo humano, se propone un Estado democrático *fuerte*, con las características que ello implica. Retomando el planteamiento del INDH 2005, afirma la necesidad de que el avance en el reconocimiento de la nación multiétnica, pluricultural y multilingüe se acompañe de la construcción del Estado *plural*. Aboga por un proceso de construcción ciudadana plural, con participación de partidos políticos y

del Gobierno, que defina las características del nuevo Estado y la ruta para su consecución. Dentro de este planteamiento general, se proponen cambios específicos en las diferentes áreas abordadas.

Además de esta descripción general sobre los contenidos de los capítulos, a lo largo del Informe se encuentra información financiera comparable, presentada en series históricas sobre presupuesto vigente y devengado y su relación con el producto interno bruto (PIB). Esto debido, entre otras razones, a que el presupuesto nacional refleja prioridades del Estado. *Sin asignación de recursos financieros, no hay política pública.*

Además del capítulo X (en donde se aborda la desigualdad desde la óptica de acciones del Estado para mejorar el desarrollo de los pueblos indígenas y las mujeres), hay en varios capítulos acápites, recuadros, tablas y gráficas dedicados a analizar información desde la perspectiva del pluralismo etno cultural y el enfoque de género. Por ejemplo, con relación al primer tema, se aborda la pertinencia cultural y la salud de los pueblos indígenas, así como la educación bilingüe intercultural (capítulo VII), el derecho indígena y el pluralismo jurídico (capítulo VIII) y la relación del SCDUR con pueblos indígenas (capítulo IX). Sobre el segundo tema, se incluye la presencia de las mujeres en el presupuesto nacional (capítulo V), la paridad de género en la cobertura educativa (capítulo VII), la violencia contra las mujeres (capítulo VIII) y la participación de las mujeres en el SCDUR (capítulo IX).

El anexo estadístico incluye indicadores organizados en 10 secciones: desarrollo humano, ODM e indicadores económicos, cuentas nacionales sobre la producción de bienes y servicios, moneda y banca, sector externo, dimensión fiscal, educación, salud materno infantil, población, seguridad ciudadana y densidad del Estado. El anexo metodológico describe las fuentes de datos y la estimación del índice de densidad del Estado y sus respectivos subíndices.[6] Además, presenta un ejercicio de retropolación de la serie del PIB base 2001.

Este Informe se encuentra enfocado en el Estado guatemalteco. No constituye un estudio sobre los Gobiernos que se sucedieron a partir de 1986, ni sobre el Gobierno actual. No comprende la totalidad del Estado; incluye a sus tres organismos, pero por limitaciones en el acceso a la información no aborda el tema de las instituciones descentralizadas. El estudio del nivel municipal se circunscribe a la densidad territorial del Estado. La investigación de las acciones del Estado a través del poder municipal hubiera requerido un esfuerzo mayúsculo, que estaba más allá de las posibilidades de este Informe.

Una de las mayores limitaciones encontradas en el proceso de investigación es la relativa a información cuantitativa, comparable, que permita construir series históricas. Desde el punto de vista temporal, en varios sectores de la administración pública no existen registros digitalizados para los años 80. Tampoco hay información impresa organizada para un acceso adecuado. Con relación a la desagregación de la información, la correspondiente al nivel municipal puede estar dispersa o incompleta. Se muestran algunos avances en la desagregación de información por sexo, pero todavía es difícil obtener datos detallados por etnicidad —especialmente por comunidades lingüísticas de los pueblos indígenas. Notable es la limitación relativa a la información sobre la burocracia, a la cual se alude en el capítulo IV. Más allá de las restricciones que esta situación representa para la investigación sobre la temática que concierne al presente INDH, lo preocupante es que el Estado no disponga de la mejor información para la toma de decisiones sobre la política pública. Por este motivo, es necesario que el Estado cuente con una política de fortalecimiento del sistema nacional de estadística, que sea sostenible y de largo plazo.

Este Informe aporta contribuciones conceptuales, metodológicas y empíricas. La reconstrucción de las etapas decisivas de la formación del Estado nacional permite hacer una lectura histórica enfocada en el Estado que complementa otros esfuerzos centrados en la nación. La discusión sobre el Estado y el desarrollo humano establece una aproximación conceptual para el abordaje de las relaciones entre ambos.

6 El anexo metodológico sobre el cálculo del IDH y de otros indicadores de desarrollo humano se encuentra publicado en el INDH 2007/2008. Véase PNUD (2008a).

La definición de las funciones principales del Estado —mantenimiento del orden público, cohesión e integración social, legalidad, fiscalidad, promoción del desarrollo, representación internacional— contribuye a la comprensión del marco referencial que organiza la vida del Estado. El índice de densidad del Estado es una herramienta novedosa para examinar la acción del Estado territorialmente, en las dimensiones de presencia física, burocracia y recursos presupuestales, y en componentes que no sólo corresponden a funciones básicas del Estado sino también a ejes de análisis del desarrollo humano. Su uso por parte de los municipios, las instituciones del Estado, las universidades y las organizaciones sociales contribuirá a su refinamiento y actualización. Ofrece, asimismo, la posibilidad de examinar hipótesis sobre la relación entre la densidad del Estado y otras variables del análisis del desarrollo, como se ha hecho aquí con el IDH. Por último, los análisis sectoriales sobre el papel del Estado en educación, salud, seguridad y justicia, así como sobre la promoción de la democracia y la equidad, constituyen referentes empíricos para examinar y realimentar la política pública.

En resumen, los mensajes de este Informe son los siguientes:

El Estado promueve el desarrollo humano cuando asegura condiciones para que todas las personas expresen sus libertades para vivir vidas prolongadas, saludables, creativas y dignas, ejerciendo sus derechos, entre ellos los relativos a la participación en el desarrollo sostenible y equitativo. El desarrollo humano requiere igualdad de oportunidades y libertades efectivas. Al Estado le corresponde garantizar las oportunidades y a las personas, individual o colectivamente, exigirlas. A partir de la creación de condiciones para el bienestar, con posibilidades de igualdad para el disfrute del mismo, el Estado puede promover el desarrollo de capacidades entre sus ciudadanos para que elijan con libertad el tipo de vida que valoran. Entre el poder del Estado que establece las condiciones y el desarrollo humano como resultado en las personas existe un vínculo estructural.

El Estado fuerte es un Estado de derecho que se caracteriza por ser eficaz, eficiente, legítimo, transparente, independiente de intereses corporativos y con capacidad financiera.[7] *Para promover el desarrollo humano, se necesita un Estado fuerte.* El Estado guatemalteco, en el período estudiado, ha sido un Estado débil, entre otras razones, por insuficiencia de eficacia, eficiencia y capacidad financiera. En estas condiciones, sus potencialidades para promover el desarrollo humano han sido limitadas. Ha ampliado los servicios de salud y educación, pero no con la calidad y la pertinencia que requieren los derechos sociales, tampoco al ritmo de crecimiento de la población. Aunque se han realizado esfuerzos institucionales, su desempeño en las áreas de seguridad y justicia ha sido poco satisfactorio, ya que no ha otorgado a toda la población las seguridades básicas relativas a la vida y la defensa de su patrimonio; a pesar de la reforma sectorial, la justicia todavía es lenta y opera con bajos índices de efectividad y poca pertinencia cultural y lingüística.

Las personas que trabajan en el Estado constituyen la garantía de su fortaleza. Deben cumplir con los requisitos del Estado eficiente, eficaz, legítimo y transparente, que vela por el bien común. Para ello, es necesario que la normativa y los procesos del servicio civil garanticen la meritocracia, así como remuneraciones que permitan vivir dignamente. El desarrollo humano debería reflejarse en los servidores públicos. Los niveles educativos y salariales, las modalidades de contratación, la alta concentración en el área metropolitana y otras características demandan cambios sustanciales en la organización del empleo público, entre ellos, la aprobación de una nueva *Ley de Servicio Civil* que responda a las necesidades presentes y futuras.

El Estado plural es un poder democrático que representa y expresa los intereses múltiples de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. El Estado plural establece la igualdad de derechos y obligaciones de todos los guatemaltecos y reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Requiere la ciudadanía plena de las

7 Vea más detalles en el capítulo XI.

personas indígenas y de quienes tienen otros orígenes o adscripciones étnico culturales. Es un Estado que reconoce y promueve el multilingüismo y que aplica el pluralismo jurídico. *Dados el reconocimiento de la nación multiétnica, pluricultural y multilingüe; la historia nacional de exclusión de los pueblos indígenas, reflejada en bajos índices de desarrollo humano y altos índices de pobreza; la escasa representación de los pueblos indígenas en los organismos del Estado; y la limitada capacidad que éste ha tenido para implementar medidas de política que contribuyan a eliminar la discriminación y a mejorar el desarrollo de estos pueblos, la transformación del Estado apunta en la dirección del Estado plural.*

A partir de las fuerzas sociales que conforman la sociedad guatemalteca, de los intereses de todos, habrá que trazar la arquitectura del Estado posible, en la óptica del Estado deseable. La modernización del Estado, entendida como un proceso transformador del Estado en su conjunto y en profundidad para que garantice las condiciones y los derechos que requiere el desarrollo humano, necesita un proceso de construcción ciudadana que asegure la continuidad del cambio. Este proceso podrá partir de un diagnóstico sobre el Estado, su funcionamiento y su desempeño, del análisis de propuestas de reformas ya concertadas y de la evaluación de experiencias de reforma del Estado en otros países. Este Informe aporta su contribución al diagnóstico y a la visualización del Estado futuro como uno democrático, fuerte, plural y promotor del desarrollo humano.

Guatemala: hacia el Estado para el desarrollo humano es un llamado al debate nacional sobre el Estado y a la acción para su transformación. Por su temática y los desarrollos analíticos que contiene, este documento, concebido como un instrumento del país y para el país, se presta para usos múltiples. Constituye una fuente de información, sobre todo por su apoyatura estadística en datos oficiales. Tiene una función académica, como instrumento de aprendizaje reflexivo y crítico sobre un tema poco conocido, el Estado de Guatemala y su papel en la promoción del desarrollo humano. En este sentido, no sólo sirve a las universidades y los establecimientos educativos, sino también al proceso de identidad ciudadana. Una tercera utilidad apunta al uso que de él pueden hacer las organizaciones sociales en su trabajo de desarrollo, de auditoría social y de activismo reivindicativo. Finalmente, puede apoyar la toma de decisiones por parte de los partidos, los políticos, los funcionarios y los técnicos del Gobierno central y de los gobiernos municipales, especialmente en la realimentación de políticas, estrategias, programas y proyectos. A todos ellos y ellas está destinado este esfuerzo. Los convocamos para la más libre y provechosa discusión.

Linda Asturias de Barrios
Coordinadora del Programa de Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio

Equipo responsable

Coordinación
Linda Asturias de Barrios

Asesoría temática
Edelberto Torres-Rivas
Desireé Arteaga de Morales
Ricardo Stein

Oficial técnica- administrativa
Tatiana Paz

Investigación y estadística
Gustavo Arriola Quan
Claudia Verónica López

Administración del Programa
Delmi Paola Garrido
Pamela Rodas
Ana Victoria Jelkmann

Comunicación y Formación
Gabriela Barrios Paiz
Felisa Loarca Matías
Lucrecia de Gento

Los compañeros que dejaron el Programa INDH en 2009 son:

Alberto José Fuentes – Asesoría temática
Carolyn Baisi – Administración del Programa
Héctor Morales Delgado y Eduardo Díaz – Comunicación y Formación

Acompañamiento

El proceso de elaboración del INDH 2009-10 se vio favorecido con el acompañamiento del Consejo Consultivo. Durante más de un año, el Consejo Consultivo conoció los avances del proceso de investigación, lo realimentó con observaciones y discutió los capítulos del Informe. De acuerdo con la política corporativa, la responsabilidad por los contenidos del Informe corresponde al equipo al cual PNUD encargó el mismo.

En la conformación del Consejo Consultivo unas personas participaron a título personal y otras como delegadas institucionales. La inclusión de nombres de instituciones no refleja un aval institucional; se trata de una asociación de las personas con sus entidades. Se agradece profundamente al Consejo Consultivo por su acompañamiento.

Ángel Alfredo Figueroa
Carlos Guárquez (Agaai)
Cleotilde Cú Caal (Demi)
Estuardo Gálvez / Oscar Peláez (Usac)
Fernando Carrera
Fidel Reyes Lee (URG)
Haroldo Eric Quej Chen
Jorge Lavarreda
Juan Carlos Ramos Morales
Juan Tiney (CONIC)
Karin Slowing Umaña (Segeplan)[1]
María Castro / Maynor Cabrera (Icefi)
Marta Altolaguirre
Guadalupe Alberto Reyes Aguilar (Anam)
Felix Ovidio Monzón Pedroza
Raquel Zelaya
René Mauricio Valdés / Xavier Michon / Chisa Mikami (PNUD)
Rodolfo Orozco (Confecoop)
Rosalina Tuyuc (Programa Maya)
Virgilio Álvarez (Flacso)

1 Se agradece la participación de los delegados: Carlos Cazali,César del Valle, Ekaterina Parrilla, Fernando Sánchez, Mirna Ponciano, Osvaldo Lapuente

Reconocimientos

El *Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010* es una realidad gracias a invaluables contribuciones de cientos de personas, algunas realizadas a título personal, otras, con apoyo institucional, otras más con aportes oficiales de entidades. Cada contribución se ha recibido con aprecio, sabiendo que procede de personas e instituciones comprometidas con el desarrollo humano de Guatemala.

Dejamos constancia de sus aportes, altamente valorados por el equipo del INDH, por su crítica, reflexión, observación o validación en las diferentes etapas del proceso de elaboración del Informe.

Apreciamos la participación de quienes contribuyeron de diferente manera con el INDH 2009/2010. A continuación se listan sus nombres. En algunos casos, se incluye el nombre de una institución como una referencia de asociación de las personas participantes, pero ello no implica representación ni aval institucional.

Consultorías

Alfredo Anckermann Sam • Andrés Álvarez Castañeda • Belinda Ramos Muñoz y Mario Enrique Sosa Velásquez • Eduardo Stein Barillas • Emilia Margarita Quan Staackmann • Eva Maritza Sazo de Méndez y Mónica Sulecio de la Cerda de Álvarez • Héctor Rosada-Granados • Javier Ernesto Monterroso Castillo y Gary Allan Estrada Duarte • Julia Mercedes Asturias Gómez de Castañeda y Ana Beatriz Mendizábal Prem • Liz Gabriela Marroquín Juárez • Lucrecia María Hernández Mack y José Estuardo Miranda Gómez • Luis Ernesto Velásquez Alvarado • Luis Everardo Estrada Vásquez • María José Aldana Asturias • Rigoberto Quemé Chay, Máximo Ba, Francisco Calí, Mirza Colindres, Isaac De los Reyes, Yesenia Enríquez, Teresa Laínez, Juan Ortega, Bayron Paredes y Ana María Pablo • Verónica Spross Díaz-Durán de Rivera y Claudia María Lara Galo • Wilson Romero Alvarado y María Catalina Frausto Meza.

Grupo de lectores

Félix Alvarado • Rodolfo Mariani, Politólogo, Investigador y Consultor de la *DRALC-PNUD*.

Adela de Torrebiarte • Alfredo Bedregal Calvinisti, Arturo Matute, Jocelyn Degollado Álvarez, Mandy Lucía Ortega Lemus, *UVG* • Alfredo Guerra Borges • Alfredo Privado Medrano • Alfredo Tay Coyoy • Álvaro Fortín • Amalia Anaya, Luis Enrique López, Verónica Mérida, *Pace/Gtz* • Amelia Yoc Smith, *Cenadoj* • Angélica Bixcul • Aníbal García, María Mercedes Villafuerte, *Congreso de la República* • Jorge Raymundo, Miguel Ángel Franco, Luisa Muller, Antonio García, Sara Peralta, Ramiro Martínez, Irma Yolanda López, Mónica Flores, José Fernando Pineda, *Mineduc* • Arely Camey, Carlos Cifuentes, César Castro Salguero, Marco Tulio Meoño, Francisco Pinto, *Onsec* • Arturo Taracena • Bayardo Mejía, *Usac* • Belia Meneses de Paiz • Blanca Mendoza de Sánchez • Blanca Stalling, *Instituto de la Defensa Pública Penal* • Brisna Caxaj, Paola González, *UNAMG* • Carlos Cazali, Hortencia del Cid, Waleska Aldana, *Segeplan* • Carlos Paz, Edgar Rolando González Barreno, Heidy Sunun Flores, Rafael Haeussler, Velia Lorena Oliva Herrera, *MSPAS* • Carlos Saloj, Municipalidad de Sololá • Carmen Rosa de León-Escribano, *Iepades* • Delia Castillo Godoy, Sofía Ciraiz, *Organismo Judicial* • Diego Vásquez Monterroso, Miguel von Hoegen, *Idies/URL* • Domingo Sánchez Brito, *CNE y CNPRE* • Edelberto Torres Escobar • Edgar Gutiérrez, *Fundación Desc* • Edmundo Urrutia, Manolo Vela Castañeda, *Flacso* • Enrique Álvarez, *Incidencia Democrática* • Erwin Solórzano, *Inap* • Factor Méndez, Jessica Ramírez, *PDH* • Fanuel García, Gloria Porras, *MP* • Fernando Rubio, Gabriela Núñez, Leslie Rosales, *USAID/ Proyecto Reforma Educativa en el Aula* • Floridalma Meza, *Asíes y Consejo Nacional de Educación* • Francisco Jiménez, *CNS* • Gardenia Maza Castellanos • Guisela Mayén • Gustavo Estrada Galindo, Herminia Reyes de Muralles, Lair Espinoza, Ricardo Valladares, Werner Figueroa *USAID/Proyecto Diálogo para la Inversión Social en Guatemala* • Gustavo Palma • Helen Mack • Hiram Letona, Nicholas Virzi, *URL* • Irma Alicia Velásquez Nimatuj • Ismael Herlindo Matías Vargas y Carlos Eduardo Castillo Maldonado, *Banguat* • Israel Santizo • Jacqueline de De León, *UVG y CNE* • Jaime Arimany Ruiz, Rosángela Mérida de Urízar, Conalfa • Jonathan Menkos, María Castro, Maynor Cabrera, *Icefi* • Juan Carlos Verdugo Urrejola, *Instituto de Salud Incluyente* • Julia Urrutia de García • Julio Balconi, *Conred* • Julio Donis • Lily Caravantes, *Sesán* • Luis Felipe López Calva, *PNUD/RB-LAC* • Luis García Córdova, María Isabel Bonilla, *Cien* • María del Carmen Aceña, *consultora Cien* • Luis Octavio Ángel • Marco Antonio Canteo Patzán, *ICCPG* • María Ester Ortega • María Victoria Duque, equipo informe desarrollo humano América Central • Mario Salguero • Marta Zoila Caballeros • Miguel Ángel Reyes Illescas • Mireya Palmieri • Nancy Patricia Taracena Rodríguez, *Minfin* • Otto Argueta • Paola González, *UNAMG* • Regina Wagner • René Linares, *UVG Altiplano* • Rokael Cardona, *Federación Guatemalteca de Municipios Mancomunados* • Rolando Rodríguez, *Foro de Decanos y Directores de las Facultades de Educación* • Saúl Morales Jáuregui • Sthefany Esteban, *CIV* • Thelma Duarte • Violeta Alfaro de Carpio • Virginia Guzmán, *TSE* • Walda Barrios, *Idei/Usac*.

Participantes en talleres de revisión técnica (fase 1)

Adrián Estuardo Chávez, Lourdes Xitumul Piox, Donato Camey y Edgar González, *MSPAS* • Alejandro Silva, *Unfpa* • Alfredo de León, Mario Rolando Cabrera, Mario Rolando Cifuentes, Oralia Tomás y Otilia Inés Lux de Cotí, *Congreso de la República* • Alma Abigaíl Sacalxot, *Aecid* • Alma Vásquez, Fidel Us, Reginaldo López Orizaba y Vilma Sánchez, *Codisra* • Amílcar Burgos, *Funcede* • Ana Beatriz Mendizábal • Ana Garita, *Cicig* • Ana María Pablo Tercero, *Renoj* • Ángel Alfredo Figueroa • Anne Arévalo, *Sesán* • Arturo Matute y Eva Sazo de Méndez, *UVG* • Augusto Willemsen • Basilio Tzul y José Jacinto Pu, A. *Dimat* • Beatriz Ofelia de León Reyes de Barreda • Carlos Centeno, *PMA* • Carlos Enrique Mancía Chúa, *INE* • Carmen López y Dora Amalia Taracena, *Convergencia Cívico-Política de Mujeres* • Carmen Yolanda López Palacios, *Imusac* • César del Valle, Dora Marina Coc Yup, Ekaterina Parrilla, Erick Toc Cotón, Lizandro Morán y Lucrecia Corzantes, *Segeplan* • Claudia Dary, María Teresa Mosquera y Walda Barrios Klee, *Idei/Usac* • Claudia Monterroso, Jonathan Salgado, José Fernando Pineda y Marco Tulio Morán, *Mineduc* • Cristina Ellich, *PNUD* • Dania Moscoso y Luis Enrique Castañeda Quan, *Onsec* • Daniel Tucux, *MCD* • Delfina Mux • Delia Castillo Godoy y Zenaida Escobedo, *Unidad de la Mujer/OJ* • Diego Montúfar, Nery Guzmán y Walter Cabrera, *Programa de Fortalecimiento de la Presidencia* • Dilia Palacios de Blanco • Dina Serech Icú, *Moloj* • Edda Fabián y José Serech, *Cedim* • Edgar Celada y Martín Sacalxot, *PDH* • Egil Iván Galindo, *Flacso* • Enrique Cuxil • Erwin Solórzano, *Inap* • Fanuel García, *MP* • Fernando Espinoza, *PGL/USAID* • Floridalma Meza, Guisela Mayén y Magali Quintana, *Asíes* • Francisco Jiménez, *CNS* • Gabriela Núñez, *USAID/Proyecto Reforma Educativa en el Aula* • Harris H. Whitbeck • Helida Marisol Ramos, *Demi* • Hilda Leal de Molina, *OPS* • Hilda Morales Trujillo, *Conaprevi* • Idalma Mejía de Rojas, *Visión Mundial* • Ilda Morán • Irene Uluán y Teresa Zapeta, *Unifem* • José Antonio de León Escribano, *Agedelpa* • Juan Carlos Monje y Victoria Kuhn, *Oacnudh* • Juan Carlos Ramos Morales, *Mineco* • Juan Carlos Verdugo y Lidia Morales, *Instituto de Salud Incluyente* • July Fuentes, *Acción Ciudadana* • Laura Estela Cárcamo, *Onam* • Lucía Salazar, Lucrecia Castillo y Óscar Chavarría, *USAID* • Lucía Verdugo, *Unesco* • Manuela Alvarado, *Enpi* • Marco Antonio Canteo, *ICCPG* • Margarita López Raquec y Mario Ellington, *Ministerio de Relaciones Exteriores* • María Eugenia Mijangos, *Ministerio de Finanzas - Proyecto Naciones Unidas 69255* • María Rosario Tiú, *Mecanismo Pueblos Indígenas* • Mario Mérida • Mario Polanco, *GAM* • Mario Salguero • Marta Altolaguirre • Marta Zoila Caballeros • Marvin Josué Lima • Mauricio Bernard, *Scep* • Mercedes Asturias de Castañeda • Octavio Ángel, *Fencap* • Olga Villalta • Patricia Castro de Camposeco, *Foro de Mujeres de Partidos Políticos* • Raquel Gutiérrez, *Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos – México* • Roberto Huertas, *Presidencia de la República* • Romeo Jiatz Batz, *Servicio Alemán* • Rosángela Mérida de Urízar, *Conalfa* • Sandino Asturias • Sandra Sáenz de Tejada • Saúl Morales, *SM Global Improve* • Silvia Salazar, *Seprem* • Silvia Solórzano, *Parlacén* • Verónica Mérida, *Pace/Gtz* • Violeta Alfaro de Carpio • Virgilio Alvarado • Walter Reyes, *Fodigua*.

Participantes en talleres de revisión técnica (fase 2)

Alberto Esquit Choy, *CNE* • Alejandro Silva, *Unfpa* • Amalia Anaya, Luis Enrique López, Verónica Mérida, *Pace/Gtz* • Amarilys Franco de Ortega, *Usaid/Diálogo para la Inversión Social* • Ana María Castañeda, *Demi* • Andrés Gálvez, Antonio Calderón, Erick Chuquiej, Héctor Manuel Rojas, Luis Josué Obando, Marco Tulio Morán González, *Mineduc* • Aridane Hernández, Julián Duarte, *Unicef* • Carlos Sarti • Carlos Enrique Arriola, Dante Ávalos, *MP* • Carlos H. González, Marco Antonio Barahona, *Asíes* • Carmen Rosa de León, *Iepades* • Cecilia Skinner-Klée, *Proyecto Presidencia* • César Castro, Juan Francisco Pinto, *Onsec* • César del Valle, Luis Castellanos, Mirna Ponciano, *Segeplan* • Claudia Dary, *Idei* • Daniel Frade, Rigoberto Centeno, *OPS/OMS* • Doris Soberanis, *Conalfa* • Dorval Carías, *Minfin* • Erwin Solórzano, *Inap* • Eva Sazo de Méndez, *UVG* • Grupo de Coordinación de la Cooperación (GCC) • Jacqueline García de De León, *UVG* • Fernando Carrera, *Fundación Soros* • Fernando Masaya, Ligia Blanco, Miguel Ángel Balcárcel, *PNUD* • Fidel Us Álvarez, José Velásquez, *Codisra* • Fidel Arévalo, Óscar Chavarría, *USAID* • Gustavo Estrada, *Proyecto Diálogo* • Gustavo Palmieri, *Cicig* • Hilda Díaz, Silvia Castañeda, *URL* • Idalma Mejía de Rodas, *Visión Mundial* • Ilda Morán • Jorge Lavarreda, *Cien* • José Cal • Leonel González • Lionel Figueredo, *Prodeme* • Lourdes Xitumul, *MSPAS* • Lucía Verdugo, *Unesco* • Luis Miguel Tórtola, *Igss* • Maija Laitinen, *PMA* • Marco Antonio Canteo, *ICCPG* • María Trinidad Beltetón, *Municipalidad de San Cristóbal Acasaguastlán* • Marta Altolaguirre • Matilde González Izás, *Flacso* • Mauricio Bernard, *Scep* • Mauricio Bermeo, *Ocde* • Maynor Cabrera, *Icefi* • Mirna de González, *Unis* • Napoleón Guix Zárate, Xiomara Barillas Peláez, *Organismo Judicial* • Nery Guzmán de León, Walter Cabrera, *Proyecto Fortalecimiento de la Presidencia* • Otto Zeissig, *Congreso de la República* • Regina Wagner • Rolando Rodríguez, *Foro de Decanos y Directores de Facultades de Educación* • Silvia Salazar, Seprem • Walter Flores, *Cegss*.

Participantes en talleres regionales (2009)

Norte

Alex Hernández, Christian Bollmann, Erick Cotom Guzmán, Gersson Tillit, José Cuéllar O., *Segeplan* • Allen Soza Mendoza, *Conalfa* • Amílcar Ramón Alonzo, *Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia* • Ana Caal Xi, *Asociación de Comunidades Campesinas Indígenas para el Desarrollo Integral de Petén* • Aura Gutiérrez, *Programa de desarrollo por correspondencia para adultos* • David Meza, *Conred* • Diana Juárez Suárez, *estudiante* • Elmer Ich Mo, *Liceo Educativo Arte y Cultura* • Elsa Maritza Tobar H., *Upana Dolores* • Ervin S. López A., *Programa de Desarrollo de Petén para la Conservación de la Reserva de la Biósfera Maya* • Fredy W. Soza, *Parque Tikal* • Gabriel Gómez, *Pro Petén* • Gabriela Manzanero de Tillit, *Municipalidad de Flores* • Gloria de Silva, *Proyecto Gobernabilidad Compar-tida* • Gregoria Aguirre Hernández, *Universidad Panamericana* • Irene Manrique, *WCS* • Jaime Panti, *Conap* • Josué Pérez, *Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales* • Margarita Calderón, *Municipalidad de Flores* • Margarita Ical Choc, *Organización de Maestros Indígenas de Sayaxché* • Mario Muralles, *Municipalidad de La Libertad* • Mirsa Aguirre Hernández, *Universidad Panamericana Dolores* • Norma García, *Cocode Manabique* • Paulo Pineda Conde, *Camtur* • Pedro Reyna, *Ministerio de la Defensa Nacional* • Rafael Carrasco, *Asociación de Periodistas de Petén* • Rigoberto Santos, *Oficina Municipal de Planificación*, *La Libertad* • Rocío Ruballos, *Maga* • Roderico de la Cruz, *San Antonio de Padu* • Rony Fidel Bactiul, *Enbi Sayaxché* • Rosa María Chan, *Fundación Pro Petén* • Suani Rodríguez Baldizón, *INE* • Thelma Castellanos, *Sosep San Benito* • Vicenta Angelita Suárez Ortíz, *Mineduc* • Zuliana Elizabeth Orellana R., *Instituto de Educación Básica Telesecundaria.*

Occidente

Amparo O. Gutiérrez, *Cocode Sunul* • Anabely Miguelina Gutiérrez, Evelyn Teresita García, *Cocode de la comunidad Quiaquixac* • Anita Liliana Ajanel Cos, *Pro-Rural* • Aracely Morales, *Adimh* • Arnulfo Israel Hernández López, *URNG-Maíz* • Aura Etelvina Calmo M. *Codede Sunul* • Blas Hermencio Alonzo, *Iglesia católica* • Briseida Hernández, Ereidy Mejía Gutiérrez, *Mama Maquín* • Carlos Enrique Margarito Colop, *Radio Misión* • Carlos Enrique Ochoa G., Cincy Irassi de Robles, *Proyecto Educativo Integral Libertad y Enseñanza* • Cecilio Clemente López, *Cocode San Jerónimo* • Daniel Palacios, *Asociación de Cooperativas de Huehuetenango* • Domingo de León, *Radio Misión* • Elsa Marina Capriel López, *Programa Conjunto PNUD* • Emerson David Mérida, *Municipalidad Unión Cantinil* • Esaú Guerra Samayoa, *Instituto para la Promoción del Desarrollo Local* • Eulalia de León Juárez, *Comisión Municipal de la Mujer* • Evelyn M. Herrera, *Asociación de Desarrollo Agrícola* • Fernando A. Montes, *Asociación de Desarrollo Agrícola* • Fernando Socop, *Dirección Departamental de Educación de Sololá* • Fidel Hernández Guzmán, *Secretaría de Asuntos Agrarios* • Flavio Galicia, *Cocode cabecera Unión Cantinil* • Fredy López M., *Municipalidad San Juan Atitlán* • Gilmar Edílzar Maldonado, Irvin Ociel López, *Oficina Municipal de Planificación, Cabricán* • Glenda Gómez

Claudio, *Tierra Nueva* • Gustavo Adolfo Silvestre, *Municipalidad de Santiago* • Hebert Adiel Ojeda B., *Radio Nacional TGW* • Helmyn Villagrán, *Conjuve Quetzaltenango* • Hiram Martínez, *URL* • Hugo Aguilar, *Ministerio de Cultura y Deportes* • Hugo Bulux, *Fundación Riecken* • Hugo Neri Vásquez, *Paded* • Isabel Tzitá Itzep, *Pro-Rural* • Isidro Alejandro López López, *Asociación Desarrollo Integral Vida en Nuestro Planeta* • Jacobo Tomás Hernández, *Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Juventud* • Jesús Acevedo, Marleny Tarax, *Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala* • Jonatán Sandoval R., *Centro Cultural Comitancillo* • Jorge Alberto López, *Fonapaz* • Jorge Eduardo Figueroa, *Programa de Desarrollo Rural y Local* • Jorge Méndez Recinos, *Conred* • José Armando Ramírez, *Casa de la Cultura de Tajumulco, San Marcos* • José Lavarreda, *Segeplan* • José Luis Galicia, *Asociación de Cooperación al Desarrollo Integral de Huehuetenango* • José Marvin E. Pú Pol, *Paded* • José Timoteo Pérez, *Secretaría de Asuntos Agrarios Huehuetenango* • Juan Alberto Castillo, *Movimondo* • Juan Méndez, Leonardo Martínez, *Dirección Departamental de Educación*, *Huehuetenango* • Lisbeth Aimé Molina R., *Comité Europeo para la Formación y la Agricultura* • Luisa Graciela Morales P., *Seprem* • Margarita Granados, *Efpem-Usac* • María Asunción García, *Adimaj* • Mario Eduardo Churunel Pérez, *Mineduc* • Marta Gómez Mejía, *Comisión de la Mujer, Chiantla* • Marta Sánchez Sales, *Organización de Mujeres de Caserío Tuichoj, Santa Bárbara* • Marvin A. Escobar, *Microempresarios* • Mateo Fernández Rama, *Pastoral Social* • Mayra Sebastiana Hernández, *Pro-Rural* • Miguel Ángel Miranda, *Centro Cultural Comitancillo* • Miguel Cartagena, *Pastoral Social* • Mireya Florián, *Comité Europeo para la Formación y la Agricultura* • Natalia Isabel Toc López, *Pro-Rural* • Nohemy Lem, *Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Juventud* • Oliver Hernández, *Conap* • Orlando Cano, *Área de Salud* • Óscar Ramírez, *Asociación de Cooperativas de Huehuetenango* • Pablo E. Morales, *Usac* • Pascual Bernabé, *Municipalidad de Huehuetenango* • Paulina Yojcom *Ujpan, Codede Sololá* • Pedro Chitay, *Centro Universitario Totonicapán, Usac* • Próspero Álvaro Carrascoza, *Maga, Quiché* • Ramón Vasquez, *Oficina Municipal de Planificación, Municipio La Democracia* • Rodrigo Tello, *Municipalidad Unión Cantinil, Huehuetenango* • Salomón Anastacio García, *Dirección Departamental de Educación, Totonicapán* • Sandra Sales García, *Seprem* • Santiago Tambroz López, *Comité de Desarrollo Campesino* • Sergio Leonel López, *Municipalidad de San Rafael La Independencia* • Silvia Aracely Velásquez, Silvia Hernández, *Cocode del Progreso, Chiantla* • Sipriano García, *Paded/D* • Udine Ottoniel Herrera, *Área de Salud Huehuetenango* • Venancio Enrique Gutiérrez, *Cunoc.*

Centro

Adaligia Sandoval, *Radio Punto* • Agustín Juárez, Cecilia Méndez, Ana Rojas, Ángel López, Daniel Minera, Edgar Durini • Eladio Mejía • Emerson Rodríguez, Estela Samayoa, Eusebio Juárez, Fernanda López, Gonzalo Mejía, Iris Villegas, Javier Estrada, Jorge Rodríguez, José Arana, Jovita Miranda, Juan Carlos Osorio, Luis García Alegría, Manolo Gordillo, Óscar Valdez, Rolando Rojas, Sebastián Mateo, Sergio Gatica, Tony Méndez, William Álvarez, *Usac* • Aitov Arévalo, Carlos Córdoba, *Universidad Galileo* • Alejandro Girón, *Aguas de Guatemala* • Alfonso Huet, *Asociación de Desarrollo Comunitario Indígena* • Alicia

Ayapán, *Asodesna* • Aníbal García, Edgar Picón, *INE* • Antonio Vidal Icuté Mejía, *Avim* • Carlos Aguilar R., *Organismo Judicial* • Carlos Sarti, *Fundación Propaz* • Carmen Espinoza Soza, *Tierra Viva* • Carmen Leonor Izás, *Partido Patriota* • César Barrios, *Minfin* • Cindy Arouch Flores, Diana Sánchez, Fernando Coronado, Hada M. Alvarado B., Jerry Vásquez, José Guzmán Shaul, Julio Campos P., Maira Núñez, Plinio Rosales, Sergio Vega, Vilma Ovalle, *Marn* • Claudia Labin, María Elena Blanco, *UMG* • Conie Reynoso, *OPS/OMS* • Edgar E. Martínez, *Dirección General de Investigación, Usac* • Eduardo Domínguez, Francisco de la Cruz, Job Robles, *Conjuve* • Eduardo H. Urízar P., *Giag* • Eduardo Say, *Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza Guatemala* • Enrique Castro Conde, *SCN/Marn* • Enrique Velásquez, *Marn* • Erwin Benjamín Pacal, *Rejovih* • Esteban Andrino, *UFM* • Eugenia Fratu, *Organismo Judicial* • Fernando Enrique Ramírez Muralles, *AIC* • Fernando García, Jerson Quevedo, *Iarna/Segeplan* • Gabriela Manzo, *Abogada litigante* • Gaddy Julajuj, Héctor Herrera, *Red de Jóvenes Voluntarios por los Derechos Humanos y la Prevención del VIH* • Gilmer Barrera Menéndez, *Rejovih* • Gladys del Valle, *consultora independiente* • Guillermo Maldonado, *Asociación de Mujeres Trabajadoras* • Idalma Mejía, *Visión Mundial* • Israel Hernández, *Universidad Galileo* • José Armando Pinzón, *Asociación Camino Seguro* • Juan Carlos De León, *Cámara Empresarial de Comercio y Servicios* • Juana Pérez Mendoza, *Fundación Pediátrica* • Julián Burgos, *Conred* • Julio A. Martínez, *Icta* • Leonor González, Nicholas Virzi, *URL* • Lilia Luz Echeverría de García, *MCIV* • Lilian J. Julajuj, *Rejovih* • Luis Iriarte, *Municipio Pastores* • Mara F. Herrarte, *Mujer Trabajadora, Mintrab* • María Calel, *Movimiento de Jóvenes Mayas* • Mario García, *Seides* • Mario Sirín, *Seites* • Miguel Ángel González, *INE Sacatepéquez* • Miguel G. Boche, *Universidad Rural* • Miriam Curruchich, *Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas* • Mynor R. Pérez, *Intecap* • Nancy Sandoval, *Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo* • Nery Rivas, *Maga Baja Verapaz* • Olga María Castillo, *UFM* • Patricia Muz, *trabajadora social* • Rosario Tuyuc Us, *Paz Joven* • Rubén Darío Godoy, *Asociación Red de Comunicadores* • Ruth Serech Icú, *Coordinadora para el Desarrollo Integral de Mujeres Mayas* • Sandra González, *Asociación de Trabajadoras de Maquila* • Sergio Salazar, *Génesis Empresarial* • Silvia Raczán, *Seprem* • Sindy Hernández, *Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos* • Verónica Liques, *Visión Mundial.*

Participantes en talleres regionales (2010)

Norte

Alba Gloria Ordóñez, *Asociación de Padres y Amigos de la Escuela de Educación Especial y Centro de Rehabilitación Integral* • Alberta Tista Toj, *Cooperativa Integral de Producción Mujeres Tejedoras* • Alfonso Chen, *Asociación de Servicios Comunitarios de Salud* • Ana Victoria Maldonado, *Observatorio de Salud Reproductiva de Alta Verapaz* • Andrés Cuz, *Instituto Tecnológico Maya de Estudios Superiores* • Aura Maritza Prera, Daniela López, *UMG, Salamá* • Bernarda Flores, *Comité de Mujeres, Aldea San Juan Salamá* • Carlos Medrano,

PNC • Carmen Alicia López Jerónimo, *Ukux Tinamit* • César Béjar, *El Mirador TV* • César L. Corleto, *Maga* • Claudia Cucul, *Red de Mujeres Indígenas de Alta Verapaz* • Dafne Enríquez de Milián, *INE* • Dalila Rodríguez López, *Demi Baja Verapaz* • David Gonzalez Sub, *Consejo Indígena y Campesino Tzulutlán* • David Paredes, *SCSPR* • Deysi Reynoso Prado, *Programa Conjunto Ventana de Género* • Dulce Munguía, *Fonapaz* • Edgar E. Baten *Gobernación Alta Verapaz* • Élida Verónica Del Cid, *Radios Comunitarias* • Eri Reyes, *MSPAS* • Heidy Domingo, *Cocode* • Heidy Mis González, Javier Juárez, *Prevetren y Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, Mingob* • Ismenia Medina, *Seprem* • Jacobo Rodas, *Municipalidad de Cobán* • Jeremías Vargas, *Ukux Tinamit* • José Adrian López, *Gobernación Departamental* • Karin Teresa Leonardo, *Comisión Municipal de la Mujer de Purulhá* • Lidia González, *Onam* • Lidia Marroquín, María Xol, *Centro de Apoyo Integral de la Mujer Ak´yu´am* • Luis Felipe Reyes Molineros, *Marn* • Marlene Mollinedo, *Infom* • Marlon Ac Nuila, *Copredeh* • Óscar Arévalo, *Segeplan* • Rafael Paredes, *Cacif* • Roberto A. Alvarado, Vilma Luna Natareno, *Asociación de Amigos del Desarrollo y la Paz* • Rolando de la Cruz, *Fonapaz* • Rosario Pérez, *Colegio El Esfuerzo* • Silverio Cuz, *Asociación de Desarrollo Rural Integral Indígena y Campesina de las Verapaces* • Vinicio Vargas, *Sesán* • Yaxquiej Cuz Tzib, *Red de Jóvenes Indígenas de Guatemala.*

Oriente

Adolanda de Jesús Damián Méndez, *Red de Mujeres Chiquimultecas* • Alex Hernández, *Segeplan Sayaxché* • Aracely Ramírez, *Red Departamental de Mujeres Chiquimultecas* • Byron Alfredo Durán, Heber Méndez Díaz, *Radio Shekiná* • Carlos Enrique Mejía, *Cooperativas de Petén* • César Guzmán, *Segeplan Chiquimula* • Christian Bollmann, *Segeplan Petén* • Hilda Castro, Mildred Trigueros, *Instituto de la Defensa Pública Penal* • José Cuellar O., *Segeplan* • José Franco, *Centro de Justicia Chiquimula* • Karola Castellón Carrera, *Seprem Chiquimula* • Kenia Mayré Cordón, *Voluntaria Naciones Unidas* • Sonia Pérez, *Sesán Chiquimula* • Walter Hernández Meyer, *Secretaría de Comunicación Estratégica de la Presidencia y Codede* • William García Pérez, *Sesán Jocotán.*

Occidente

Adán Vega Arango, *Asociación de Justicia* • Ana Felisa Chaclán, *Gente Joven Guatemala* • Aníbal Mendoza, *Sindicato de Trabajadores de la Empresa Distribuidora de Energía Eléctrica de Occidente* • Anita Batz, *Asociación de Mujeres Trabajadoras de Guatemala* • Arbin De León Villatoro, *Programa de Incentivos Forestales para Pequeños Poseedores de Tierras/Inab* • Armando Tzul M., *Agua sin Límites* • Aura Pisquy, *Piés de Occidente* • Blanca E. Álvarez, *URL* • Carlos Escalante, *Observatorio Canek* • Carlos Ríos, *Secretaría de Inteligencia Estratégica* • Carlos Sum Rojas, *Servicios Jurídicos y Sociales* • Carmen Salguero, *Mancomunidad de Municipios Metrópoli de Los Altos* • César Giovanni Rodríguez, *Unión de Agricultores Minifundistas* • César Orozco Escobar, *Cunoc/Usac* • Dagoberto Romero, *Sindicato de Trabajadores de la Empresa Distribuidora de Energía Eléctrica de Occidente* • Dany Vásquez, *Asociación Mesa de Concertación Forestal y Ambiental de la Región VII* • Dennis Rodas A., *Grupo Gestor* • Diego López, *Canal 9* • Dinora Ochoa M.,

Organismo Judicial • Domitila Hernández, *Foro de la Mujer de Flores, Costa Cuca* • Edgar G. Barreno Xicará, *Asociación Pro Agua del Pueblo* • Estela Sánchez, *Foro de la Mujer, Aldea Villa Hermosa, Flores Costa Cuca* • Fabiola Velásquez, *Proyectos Integrales y Sostenibles* • Flor de María Barrios, *Foro Nacional de la Mujer* • Gerardo Boj, *Asociación de Agricultores Ecológicos, San Martín Sacatepéquez, San Marcos* • Guadalupe de Cárdenas, *Marn* • Guadalupe Pos, *Escuela de la Calle* • Gustavo Mejía, *Icta* • Héctor Fernando Argueta Donis, *Conalfa* • Iris Galindo, *Secretaría de Asuntos Agrarios* • Isidra Az, *Asociación Civil de Desarrollo Integral de la Instancia Cantel y Comisión de la Mujer, Codede de Quetzaltenango* • Jonathan Huitz, *Asociación Crecer* • Jorge Juárez González, *Asociación de Desarrollo Integral para el Occidente* • José Pablo López, *Mintrab* • Josefina Ordóñez, *Centro de Atención Integral* • Juan De Paz, *Organismo Naleb* • Juan Lester Chavajay, *Biblioteca Municipal* • Julio César Aguilar, *Comisión de Presupuestos Participativos y Asociación de Prensa Quezalteca* • Linda Ferris, *Centro Ecuménico de Integración Pastoral* • Lourdes Pérez Solís, *Programa de Incentivos Forestales para Pequeños Poseedores de Tierras/Inab* • Luis Alberto Ángel, *Corporación de Desarrollo Integral* • Luis Felipe Grijalva, *Centro de Formación Política Los Altos* • Luis González, *Centro de Desarrollo Comunitario Integral y Unión de Trabajadores de Quetzaltenango* • Luis Jorge López, Magda de León, *Sesán* • Luz Járez de Muñoz, *Mineduc* • Manuela Tucux, *Icta* • María Cadenas, *Instituto de la Defensa Pública Penal* • María Elena Morales, *Ukux Tinimit* • Mario Moreno Canastuj, *Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural* • Marisol Chávez, *Seprem* • Marta Bail, *Foro de la Mujer de Aldea Gálvez, Flores Costa Cuca* • Marta Calderón, *Inap* • Martín Calderón, *Radio Stereo 100* • Martina Castro, *Consejo Oxlajuj* • Maynor Pérez Galindo, *Inab Región VI* • Mayra Cortez, Ninfa Gómez Urízar, *Codisra* • Miguel Ángel Siquiná, *Biblioteca Municipal* • Miguel Castillo Barrios, *Inab* • Milthon Escobar, *Pajebal Inc.* • Mirna de León Cifuentes, *Asociación de Mujeres de Occidente Ixquic* • Mirta García, *Centro de Formación Política Los Altos* • Natividad Batz, *Demi* • Nazario Huitz, *Asociación Crecer* • Onofre Carrillo Us, *Copredeh, Quiché* • Orlando Cano, *MSPAS* • Otoniel García, Roberto Jordán, *Sesán* • Paola Lux Sacbajá, *Asociación de Investigación, Desarrollo y Educación* • Paula Escalante, *Organización Nueva Alianza* • Paula Eugenia Cano, *Copredeh* • Próspero Carrascoza, *Maga, Quiché* • Ronald David Hernández, *Diaco* • Roxana Núñez, *Pastoral de la Mujer* • Sergio Pineda Pineda, *Cunoc/Usac* • Silvia Aguilar, *Asociación Proyectos Integrales y Sostenibles de Occidente* • Ubaldo Cutzal, *Consejo de Desarrollo Regional de Sur-occidente* • Valeriano Pascual H., *Programa Nacional de Resarcimiento de Quiché* • Vicente Chaj Chávez, *Cunoc/Usac* • Victoriano Álvarez, *Instituto Maya Guatemalteco de Ciencias* • Vilma Vásquez, *Foro de la Mujer de Aldea El Manantial, Flores Costa Cuca* • Vinicio Velásquez, *Asociación Escuela de la Calle.*

Centro

Amanda López de León, *Asociación Civil Mujeres Activas* • Ana María Chocoj, *Kichin Konojel* • Ángela Pérez Mateo, *Coordinadora Nacional de Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas* • Antonieta Castro, *Kichin Konojel* • Armando Calel, María Florinda Alonzo, *Asociación Cerro 1019* • Augusto Morales Mejía, *Defensoría Indígena Chimaltenango* • Aura Marroquín, *Kichin Konojel* • Candelaria Sacayón, *Asociación Civil de Mujeres de Santo Tomás* • Carlos A. Barrera, *Cunsuroc/Usac* • Carmen Torselli, Heidy de Galicia, Marta X. Rivera,

Fundación Solar • Consuelo Cortez Paúl, *Asociación Civil de Mujeres Laureles de Belén* • Dorotea de Chamorro, *Asociación de Mujeres, Santo Tomás La Unión, Suchitepéquez* • Erika Imelda López, *Fundación Kaqchikel* • Ervin Chuquiej, *Asociación Nuevo Amanecer San Raymundo* • Erwin Pereira Barrientos, *Inab* • Flor de María Toj Quibajá, Francisca Judith Ramírez, *Asociación de Mujeres, Samayac, Suchitepéquez* • Jesús Paúl Sanán, *Asociación Civil de Mujeres Laureles de Belén* • Jesús Santos Sacaj, *Asociación de Mujeres Civiles, San Bernandino, Suchitepéquez* • Jonathan Salgado, *Mineduc* • Juan de Dios Quixtán, *Defensoría de la Mujer* • Juana Pérez M., *Grupo Guatemalteco de Mujeres* • Juana Santos Sacaj, *Asociación de Mujeres Civiles, San Bernandino, Suchitepéquez* • Lilian Hernández García, *Asociación Civil de Mujeres Unidas para el Progreso, San Antonio Suchitepéquez* • Luis Ramos, *Tinamit Junam* • Manuel Gómez, *Fundación Solar* • María Cristina Méndez Surec, *Kichin Konojel* • María Luisa Inocente, *Asociación Civil Integral de Mujeres* • Mirza Emilia Rivera López, *URL* • Moisés P. Cutz, *Asociación Xocomil* • Myriam Sem López, *Asociación Civil de Mujeres, San Gabriel, Suchitepéquez* • Nancy Bac Sotz, *Defensoría Maya* • Verónica Liques, *Asociación Nuevo Amanecer San Raymundo* • Wilson Campa, *Asociación Xocomil.*

Taller pueblos garífuna y xinka

enjamín Palacios, *Asociación Buduru* • Betzy Sánchez, *Parlamento Garífuna* • Byron Jiménez, *Consejo Nacional del Pueblo Xinka* • Carlos Julián Arana, *Jugagua* • Doménica Lemus, *Codisra* • Espectación García Pérez, Ever Donaldo Benito, Exequiel Gómez, Gidalberto Santos Interiano, Ludvin Esaú Pérez Sánchez, Santos Latín H., Virgilio Jiménez, *Parlamento Xinka* • Francisco González, Menelio Moreira, *Onegua* • Miguel Ángel López, *Comunidad Xinka Guazacapán* • Neftalí Mejía Gómez, *Mineduc* • Sabina Ramírez, *Cocode* • Sindy Romina Vásquez, *Mineduc* • Vilma Moreira, *Comité Nuevo Milenio* • Wendy S. Ávila Marroquín, *Codisra, Regional Sta. Rosa.*

Sistema de las Naciones Unidas

PNUD • René Mauricio Valdés, Xavier Michon, Chisa Mikami, Claudia de Saravia, Ricardo Stein, Abelardo Quezada, Ana Lucía Orozco, Andrés Alonso, Christina Ellich, Cristina Moreno, Daniel Saquec, Fernando Masaya, José Cabo, Julio Martínez, Ligia Blanco, Miguel Ángel Valcárcel, Nelly Herrera y Sergio Pivaral; **Cepal** • Julio Hurtado y David Candia; **Cicig** • Ana Garita y Gustavo Palmieri; **FAO** • Iván Angulo, Azucena Eiyadeh y Luisa Samayoa; **Oacnudh** • Andrés Sánchez, Juan Carlos Monge, Leonardo Castilho, Antonieta Barrios, Miriam Chavajay, Ana Gabriela Contreras, Victoria Kuhn, Elizabeth Bak, Rocío Mezquita y Karin Wagner; **Onusida** • José Enrique Zelaya, Pablo Moreira y Patricia Rivera Scott; **OPS/OMS** • Pier Paolo Balladelli, Hilda Leal de Molina y Daniel Frade; **PMA** • Willem Van Milink, Priscila de Molina y Maritza Oliva; **UNDSS** • Juan De Mora y Astrid de López; **Unesco** • Edgar Montiel y Lucía Verdugo; **Unfpa** • Leonor Calderón, Alejandro Silva, Silvia Negreros y Ana Luisa Rivas; **Unicef** • Adriano González-Regueral, Aridane Hernández y Julián Durante; **Unifem** • Rita Cassisi e Irene Uluan; **VNU** • Natalie Armstrong y Ligia Samayoa.

Apoyo financiero

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID
Agencia Española para la Cooperación Internacional, Aecid
Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo, Norad
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi

Aspectos conceptuales e históricos

Primera Parte

CAPÍTULO 1

…A sus pies de piedra, bajo la vestidura ancha,
Ceñida de leyendas, juega un pueblo niño a la política
al comercio, a las guerras
señalándose en las eras de paz el
aparecimiento de maestros-magos que por ciudades
y campos enseñan la fabricación de las telas,
el valor del cero y las sazones del sustento.

Miguel Ángel Asturias
en Leyendas de Guatemala

El surgimiento del Estado moderno: el Estado liberal, democrático, de derecho y plural

No existe un solo concepto del Estado que sea históricamente explicativo y universalmente válido. Por un lado, ha habido en el desarrollo de la humanidad una extraordinaria variabilidad en la organización política y en las manifestaciones del poder que las acompañan. Y, por el otro, en el mundo contemporáneo existen los más diversos tipos de Estado. En consecuencia, se propone una definición de Estado que se aproxime a una necesidad operacional útil para los propósitos de este Informe.

De acuerdo con esa perspectiva, nos valemos de O'Donnell, quien entiende por Estado el conjunto de instituciones y relaciones sociales (la mayor parte, sancionadas por el sistema legal) que normalmente penetra y controla el territorio y a los habitantes que ese conjunto delimita geográficamente. Las instituciones tienen un último recurso para volver efectivas las decisiones que toman: la supremacía en el control de los medios de coacción física que algunas agencias especializadas del Estado ejercen sobre el territorio. Este es un enfoque de cuño weberiano, que habla de lo que el Estado *es*, no de las múltiples cosas que *hace o puede hacer.*

Es importante señalar que, en la actualidad, los conceptos 'Estado' y 'nación' están estrechamente vinculados; asimismo, los procesos de cambio social que ocurren en la historia no pueden entenderse sin referencia a ambos. A veces tienden a utilizarse términos como 'nación' y 'sociedad' como sinónimos, pero es conveniente darle a cada uno su significado distinto. El Estado moderno, como se señala más adelante, es el Estado nacional. Sin embargo, cualquiera que sea el período histórico a considerar, siempre surgen, en toda organización estatal, dos elementos constantes de una gran utilidad explicativa: el *poder y* la *fuerza* como elementos recurrentes, cualquiera que sea la forma o el recorrido del Estado. La noción de 'poder' se refiere fundamentalmente a *la capacidad de alcanzar resultados* en una relación social; se expresa y se ejerce a través de recursos, o medios para la acción. Y por 'fuerza' se entiende la disponibilidad de esos *recursos o medios para ejercer el poder*.

Lo anterior sirve para recordar que cualquiera que sea el tipo de Estado de que se trate, éste siempre ejercerá alguna forma de *poder*, el cual es, por su naturaleza, esencialmente violento, es decir, que maneja la fuerza o medios coactivos para realizar sus propósitos. En síntesis, el Estado es poder y el poder es violento. Es necesario aclarar que los términos 'fuerza', 'violencia', 'coacción' son utilizados en las ciencias sociales como sinónimos; en este Informe, son manejados de manera intercambiable para referirse a esa cualidad inherente al poder político de imponer sus decisiones, su legalidad, el orden, tal como el poder lo define. La fuerza ejercida puede ser legítima o no; este carácter es tanto un componente histórico del poder, como una condición que algunos autores establecen.[1] Pese a la relevancia de estas argumentaciones, es preciso puntualizar que no es propósito de este Informe ocuparse de ellas.

La formación del Estado ha sido resultado de la evolución política y social de los últimos cinco milenios. La arqueología, la antropología, la historia, las ciencias políticas y otras disciplinas han dado cuenta del desarrollo del Estado en diferentes sitios del orbe a partir de formas menos complejas de organización política.[2] En cambio, el Estado moderno es un fenómeno relativamente nuevo que emergió en algunos países europeos como Gran Bretaña, Francia, Holanda, los países nórdicos, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y otros. Algunos autores hablan del «noroeste» europeo como el área conformada por aquellos países situados en el

1 Son motivo de debate, por tener connotaciones distintas pero difíciles de establecer, las nociones sobre violencia legítima e ilegítima que el Estado aplica. Al respecto, caben preguntas como éstas: ¿la violencia que todo poder estatal legítimo aplica es legítima? ¿Una dictadura puede aplicar la violencia legítima?
2 Cf. Krader, L. (1968).

cuadrante noroeste del mundo, «a los que se agregan con gran licencia geográfica, Australia y Nueva Zelandia».[3]

El movimiento de la historia es largo y recurrente y llevó a los Estados a definir jurisdicciones legales, límites físicos, territorios y poblaciones propias, órdenes predecibles, economías con excedentes. Esto es el resultado de innumerables conflictos económicos, rivalidades culturales, intereses familiares comunes o contrapuestos, celos lingüísticos o religiosos, disputas territoriales —por ejemplo, disputas por el poder—, en resumen, guerras que llenaron el acontecer de la Edad Media. Se trató de una dinámica múltiple y compleja que condujo paulatinamente a otra modalidad de ejercitar el poder y su correlato: la fuerza. *Ese es el Estado nacional moderno*. Sus avances marcaron el camino que el resto de sociedades de Occidente habrían de recorrer: la economía capitalista, la democracia liberal, la ciudadanía igualitaria, la división en clases sociales. De la múltiple dinámica que condujo al Estado moderno hay que destacar dos factores sustantivos: *las guerras* y *la economía capitalista*.

En resumen, el Estado es un concepto y una realidad política. En general, la noción de Estado apunta a la existencia de un poder público territorial, que ordena las relaciones sociales de una comunidad valiéndose del disfrute del monopolio de la fuerza, en provecho de los intereses de todos o de algunos grupos en particular. Interesa el marco conceptual y el fenómeno histórico, que son de naturaleza distinta pero no contradictoria, ya que se refieren al mismo objeto. La noción de Estado ha evolucionado y es cambiante por ser un dato histórico, al punto que se puede afirmar que *la teoría del Estado es parte del estudio de la historia del Estado*.

1. El surgimiento del Estado moderno

Los rasgos más destacados del Estado moderno aparecieron de manera paulatina y no todos provienen de las entrañas del extenso período feudal. Los rasgos específicos que lo definen hacen referencia a un poder político concentrado, que se ejerce sobre una población que habita en un espacio geográfico más o menos acotado, en cuyo interior se asegura el orden y se evitan los conflictos destructivos mediante la posesión del monopolio de la fuerza; es un poder aceptado de manera generalizada, con una legalidad interior. A finales del siglo XV había en Europa unas 500 unidades políticas, más o menos independientes, con fronteras muy borrosas, con poderes difusos. Hacia 1900, esta cantidad se había reducido a 25 Estados con los rasgos específicos arriba mencionados.[4]

Pero las guerras económicas, territoriales y religiosas que sacudieron Europa (siglos XV y XVI) y el crecimiento de la economía internacional fueron factores que produjeron la concentración del poder en extensos espacios físicos, en regímenes políticos llamados *monarquías absolutistas*.[5] El concepto teocrático de la autoridad, existente en la época medieval, fue puesto en duda con el movimiento de la Reforma; posteriormente, se formó un tipo de poder estatal basado en grandes unidades territoriales continuas, con un poder ejercido por una «cabeza» soberana única, poderosa, con una autoridad política que concentraba el dominio personal. El ejemplo de Luis XV, de Francia, lo recuerda cuando dijo: «solo en mi persona reside el poder soberano… el Estado soy yo».

Recuadro 1.1

Estado y sociedad en el siglo XVI

La aparición del concepto de Estado supone, en la tradición medieval, que se defina en relación con el concepto de sociedad, con la que antes se confundía. Esto fue cambiando. El Estado, en contraste con la sociedad, que resulta el concepto complementario, se define, en primer lugar, *como el soporte neto del poder*. Su aparición ha supuesto la confluencia de dos procesos, uno de concentración del poder, que lo erradica de la sociedad y lo condensa en el Estado, y otro de secularización, por el que este poder estatal se mantiene al margen de cualquier principio moral o teológico. Esta distinción no siempre existió; es preciso encontrar su origen en la época de florecimiento del pensamiento político de la modernidad, en las brillantes figuras de Nicolás Maquiavelo y Tomás Moro. El italiano *centra su énfasis en el Estado*, desprendido por completo de la sociedad, como poder puro. Maquiavelo funda la ciencia política moderna al *independizar* la noción de poder y ponerlo al servicio del Estado. Moro, en cambio, *se fija en la sociedad* y se pregunta por las condiciones que ésta debe ofrecer para que reinen la justicia y el bienestar; crea así la noción de utopía. Maquiavelo hace el elogio del poder y de su uso: Moro lo critica y aboga porque sea un buen poder.

Fuente: Sotelo, I. (1996: 38).

El Estado del que se habla fue surgiendo como una nueva forma de poder cuando se desarrollaron, con desiguales grados de precisión, por lo menos seis dimensiones o rasgos no necesariamente concurrentes:

3 O'Donnell (2003:13).
4 Tilly (1975).
5 Entre los siglos XV y XVIII surgieron las grandes monarquías absolutistas en Francia, Prusia, Austria, España y Rusia, así como las monarquías constitucionales, en Inglaterra y Holanda. Ambas, formas de régimen político. Cf. Held (1997: 57 y ss.).

- cuando ocurrió una creciente coincidencia de los límites territoriales con un sistema de gobierno uniforme;
- con la creación de nuevos procesos y mecanismos para la elaboración y la ejecución de leyes, incluyendo la constitución;
- cuando se produjo una creciente centralización del poder administrativo y surgió una burocracia profesional y especializada;
- cuando se precisaron y extendieron los recursos impositivos y los controles fiscales;
- cuando fue necesaria la formación de un ejército permanente, profesional, tecnológicamente dotado;
- y con el establecimiento de las relaciones entre los Estados mediante el desarrollo de formalidades diplomáticas.[6]

Asimismo, surge la noción de *soberanía*, que tiene dos manifestaciones o fundamentos. La *soberanía externa,* cuya razón de ser se encuentra en el hecho de que el Estado moderno coexista en un universo de Estados, con los cuales mantiene relaciones de conflicto o de reconocimiento. Al ejercer su control en espacios territorialmente acotados, su poder hacia el exterior es soberano e independiente frente a otros Estados, que también tienen su propia soberanía. Se dice que a partir de la Paz de Westfalia, la soberanía externa permite a los Estados definir sus políticas internacionales, las que pueden ser de amistad o de conflicto.

La segunda manifestación es la *soberanía interna.* En las formas estatales anteriores existía el principio teocrático de autoridad, luego sustituido por el concepto monárquico que reconocía en el rey o monarca al soberano total, con su estructura segmentaria, su orden estamental hereditario y su cima dinástica. Este fue sustituido por el concepto político del poder del emperador, personal, arbitrario y luego limitado por la ley, cuando surgen las monarquías constitucionales.[7] Y después de la Revolución francesa y la Guerra de Independencia de Estados Unidos, se proclama la soberanía popular.[8] La noción de soberanía interna es esencial a la idea del Estado moderno, como un orden impersonal, legal y constitucional, con el ciudadano en el centro. De Bodin a Rousseau, el Estado centralizado fue cambiando hacia la existencia de uno soberano, por lo que con razón se afirma que *la idea de la soberanía del Estado fue la fuente de la idea del poder estatal impersonal.*[9]

1.1 El Estado moderno: industria, mercado, clases

El Estado que surge en los albores del mundo moderno, después del siglo XVIII, estuvo acompañado por un extraordinario desarrollo de la economía y de la productividad del trabajo. Con toda razón, a esto se llama *Revolución industrial*. Fueron expresiones de un mismo período el aparecimiento de un poder territorializado, un Estado extenso y poderoso, con una burocracia administrándolo, junto al surgimiento de una economía mercantil capaz de alimentar la demanda del también notable crecimiento demográfico. El desarrollo del capitalismo puede ser explicado, en parte, como resultado de los cambios en la agricultura y el empleo de tierras húmedas que aumentaron el rendimiento económico. También puede explicarse, en parte, por la aplicación de los conocimientos científicos desde y en el medio urbano. La máquina de vapor, por ejemplo, que revolucionó los recursos de la fuerza física, produjo enormes excedentes de bienes alimenticios y mercancías industriales (textiles, primero) y multiplicó la velocidad y el volumen del transporte por tierra (ferrocarriles) y por mar (buques de vapor).

Sin la concentración unificada del poder no se habría posibilitado el mercado interior y éste no habría sido el sustento de la nación. El funcionamiento del Estado nacional, como proceso, necesita ser completado con la existencia de una comunidad de relaciones de producción y distribución económicas, basadas en el reconocimiento de la propiedad privada. El *mercado interior* es el espacio nacional donde concurren todos en un intercambio libre que incluye la venta de la fuerza de trabajo. La contratación es un intercambio que el Estado garantiza y que se realiza a partir de un idioma y una moneda común. Las relaciones económicas establecen diferencias inevitables entre unos —propietarios— y otros —trabajadores— grupos humanos que viven según diversas formas de producción y consumo y que reciben diferentes cuotas de valor por su participación en el trabajo que crean. Con la industrialización desaparecen los estamentos adscritos y aparecen estatus adquiribles, se diversifican las clases y las desigualdades entre ellas y aparece la movilidad social ascendente, individual o estructural. Todo ello es inherente al capitalismo.

6 Sotelo, I. (1996: 38).
7 Un pacto entre el rey y el pueblo se estableció por primera vez con el *Bill of Rights*, de 1689. Un paso trascendental lo constituye la *Declaration of Rights*, del Estado de Virginia, Estados Unidos, en 1776, que es una declaración aprobada por representantes del pueblo reunidos en una Convención.
8 El ideario democrático de la Revolución francesa se concretó en la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, del 26 de agosto de 1789, dada por representantes del pueblo francés reunidos en Asamblea Nacional.
9 Rousseau, J.J., en Held (1962: 69) y Skinner (1978).

El capitalismo se amplió cuando en el siglo XVI España y Portugal incorporaron al mercado mundial lo que hoy es América Latina. Posteriormente, en los siglos XVII y XVIII, otros Estados europeos formaron el mundo colonial en inmensos territorios. Ello permitió que materia prima industrial y mano de obra esclava o muy barata fueran incorporadas al trabajo, dando impulso a los mercados nacionales, fuertemente competitivos. El poder se difundió por medio de *campañas marítimas militares y comerciales,* los diversos Estados quedaron conectados a un sistema global de relaciones comerciales y productivas.[10] El capital tuvo, desde sus orígenes, un carácter internacional apoyado en los mercados nacionales.

Por lo tanto, el capitalismo introdujo en el orden mundial un nuevo rasgo: hizo posible que se concretaran conexiones económicas entre Estados y mercados; penetró en los sitios más remotos del mundo e imprimió cambios sustantivos en la naturaleza del poder internacional. Sin este escenario productivo con sus fuerzas sociales perfilándose cada vez más, no habrían existido ni Estado de derecho, ni mercado, ni ciudadanía.

1.2 El Estado moderno: nación, guerras, ciudadanía

1.2.1 La nación

La nación precede al Estado cuando existen grupos humanos que poseen rasgos comunes como el idioma, la religión, la etnia y una tradición compartida. Cuando los grupos se organizan políticamente, surge el Estado, para darle sustento, continuidad y territorio a esa comunidad informal. Pero, por lo general, es el Estado el que crea la nación porque dispone de recursos políticos para unificar, en un territorio bien definido, a un conjunto humano, aún no homogéneo, al que básicamente dota de un idioma común y un futuro compartido. Es esta una simplificación modélica de procesos históricos extraordinariamente complejos, múltiples.

En general, la existencia del Estado moderno supone un conjunto social al cual unifica y ordena —la nación— y del cual obtiene poder para realizar sus finalidades. La nación es una comunidad unificada a partir de una población que se pretende homogénea, en un espacio físico e histórico común que anima la vida social y cultural del conjunto y cuya existencia es fuente de identidades, que otorgan un sentido de pertenencia que el Estado asegura. La existencia de un mercado interior completa la existencia nacional.[11]

No siempre —y menos en sus orígenes— la población tuvo rasgos culturales comunes; la existencia de un poder político unificador asegura una homogeneidad creciente. El rasgo más importante, condición *sine qua non,* es la existencia de un idioma oficial, una lengua franca.

Estado y nación no son lo mismo, pero se corresponden en el sentido de que el Estado existe para la nación y ésta requiere, para funcionar, del Estado. En su origen, tendían a confundirse, pero en la sociedad capitalista la distinción es conveniente; el Estado tiene un referente nacional; la nación acota el poder del Estado no sólo como un problema de jurisdicción administrativa, sino como una forma de existencia colectiva que implica una identidad. Asimismo, no se puede entender lo nacional sino en referencia a lo estatal, pues es el poder del Estado el que organiza a la nación; todo ello como un proceso en permanente construcción.

La formación del Estado nacional constituye un proceso largo, en el que se busca reforzar los rasgos homogéneos, como las identidades lingüística, religiosa, étnica y otras, lo que no siempre se logra. Lo decisivo ha sido la unificación-concentración del poder estatal en manos de una élite homogénea, con fronteras territoriales definidas.[12] Pueden coexistir grupos que se identifican de manera diferente, minorías nacionales que están en el interior de otra nación pero bajo el mismo Estado; en este caso, se califican como Estados multinacionales, como España. También puede haber Estados nacionales multilculturales, como México, Ecuador o Guatemala. Al respecto, conviene traer a colación el caso de la nación judía previo a 1948, la cual era una nación aunque no hubiese Estado; también se habla de la nación kurda, que busca crear su Estado. Todo esto es motivo de debate en el marco de la multiculturalidad, que afecta a casi todos los Estados nacionales.

La nación supone un fuerte sentido de pertenencia, una identidad que da por sentada la existencia de lealtades diversas. Así surgió el *nacionalismo*, como una fuerza ideológica fundamental; algunos hablan del paso del instinto nacional a la conciencia nacional forjada en luchas o resistencias frente a otras naciones, «El *nacionalismo* es una forma de identidad total con atributos que tienen una función integradora». Surgen «cualidades o imágenes que imaginan una nación eterna», acompañada de figuras históricas, festividades, bandera, himno, monumentos conmemorativos.[13] Existen varios tipos de nacionalismo, unos positivos e integradores y otros excluyentes, xenófobos y hasta los que se califican como

10 España y Portugal fueron pioneros exitosos del tráfico marítimo; no obstante, de ello se beneficiaron Inglaterra, Holanda y Francia. En Oriente, los chinos poseyeron esas capacidades, pero no las aprovecharon de forma sistemática. Cf. Wallerstein, I. (1979, 1984).
11 Así, en el territorio del Estado francés, hasta la tercera o la cuarta décadas del siglo XIX existían regiones en las cuales se hablaba el occitano, el bretón y el flamenco. Fue una dura política estatal la que impuso el idioma francés como obligatorio. Cf. Marquardt, B. (2009: 56).
12 Giddens, A. (1987: 172).
13 Ideas tomadas de varios textos, especialmente de Marquardt, B. (2009: 55-59).

nacionalismos asesinos vinculados con la limpieza racial y diversas formas de genocidio.

1.2.2 La guerra

En el surgimiento de muchos Estados —no necesariamente en el Estado moderno— fueron importantes las guerras o violentos conflictos que movilizaban fuerzas militares locales frente a vecinos diversos. Las guerras constituyeron vigorosos impulsos de expansión territorial para imponer la legalidad propia y explotar la mano de obra y, o las riquezas fronterizas. En cuanto a ello, conviene indicar que el Estado se define por los rasgos básicos internos forjados, en parte, por el enfrentamiento con otros Estados. Además, como resultado de victorias o derrotas, los Estados cambiaron su tamaño, su configuración externa, su estructura organizativa, su composición étnica, su infraestructura material y otros atributos.[14] La disponibilidad de esta fuerza y de estos rasgos determinó la aptitud del Estado para ordenar sus relaciones externas e internas o, en otras palabras, la capacidad para organizar sus medios de coerción (ejércitos y otras fuerzas armadas) y utilizarlos cuando fuese necesario. En estas épocas, las funciones del Estado fueron básicamente militares (o geopolíticas).

Recuadro 1.2

Los cambios de y en la modernidad del Estado

Los siglos XVIII y XIX vieron la culminación de cambios acelerados como los que propició la ciencia moderna y su correspondiente desarrollo tecnológico. Desde el capitalismo mercantil hasta el desarrollo industrial. De la monarquía absoluta al Estado de derecho. Por eso se afirma que la modernidad se asienta sobre un trípode formado por *ciencia, capitalismo y Estado.*[15] Así, se establece una vinculación entre el impetuoso desarrollo de las ciencias físico-naturales —a la cabeza de las cuales marchan las matemáticas— con el capitalismo, que marcó un desarrollo superior de la producción y la productividad; una nueva relación de las fuerzas productivas, las personas y el medio ambiente y la noción de que la soberanía descansa en el pueblo. Y, como resultado, la ciudadanía.

Con los enfrentamientos bélicos unos Estados desaparecieron y otros se vigorizaron; estos últimos crecieron juntamente con la ampliación de la economía comercial. El crecimiento económico fue paralelo a la capacidad militar, pues la existencia de enormes batallones durante largos períodos supone una población que consume pero no produce. De esa cuenta, en el seno interno de los Estados fue decisiva la racionalización del tema fiscal, pues las guerras exigieron crecientes y enormes gastos que el Estado «extraía» de sus habitantes.[16] También se precisó una burocracia capaz de administrar algo que estaba lejano de la economía familiar. La guerra, en particulares condiciones, fue un motor de crecimiento económico, concentración política, expansión territorial y auge científico. Fue necesaria una capacidad para sostener las operaciones bélicas, *fueran hombres, armas, víveres o impuestos.*

Durante lapsos prolongados, la población civil fue sacrificada en las batallas y saqueada fiscalmente en tiempos de paz; en algunos casos, ello produjo que dicha población se organizara alrededor de un descontento cada vez más fuerte. La gente empezó a reclamar retribuciones y ayudas del Estado, como condición de colaboración y reciprocidad. Así, ocurrió que «a medida que aumentaron los costos militares, mayor fue la necesidad de los gobernantes de negociar con sus súbditos y obtener su apoyo».[17] En algunos países, estos fueron los gérmenes de la ciudadanía y la democracia.

1.2.3 La ciudadanía

En la vida económica y social de la sociedad moderna fue apareciendo con gran fuerza la figura del habitante de las ciudades que, como consecuencia de múltiples situaciones, era productor, consumidor, propietario, asalariado, burócrata, profesional, delincuente, intelectual y otras muy variadas formas de existencia. Los *grupos dominantes* reconocieron su propio crecimiento en cantidad y recursos y, por su número, se convirtieron en una fuerza política. El *soldado-súbdito-trabajador se convirtió en soldado-trabajador-ciudadano.* Fue importante que quienes pagaban impuestos y trabajaban en condiciones inhumanas organizaran el reclamo. Eran los habitantes más integrados a la sociedad, vale decir, los que vivían en la ciudad y, por ello, se les llamó *ciudadanos.* De manera creciente en la ciudad se aprendía a leer, el trabajo era colectivo, la interacción cultural se volvió más intensa que en el campo y la organización social facilitaba el acceso a la justicia y a la propiedad. Como resultado de todo ello se produjo el surgimiento, la participación y la representación del pueblo.

14 Hintze, O. (1996: capítulos 4 y 6).
15 Esta integración ha sido analizada por numerosos autores, a la cabeza de los cuales están Max Weber y Carlos Marx. Fue Weber quien afirmó que la modernidad de Occidente cambió la vida de la humanidad y elaboró la noción de los sistemas de dominación, entre ellos el racional-burocrático como respaldo del Estado moderno.
16 Por ejemplo, del siglo XII al XIX, entre el 70 y el 90% de los recursos financieros en Inglaterra fueron utilizados para el empleo militar; a lo largo de este período el Estado creció efectivamente gracias a las guerras y a los desarrollos asociados con ella. Se menciona el ejemplo inglés porque existen datos confiables, pero lo mismo ocurrió con los otros Estados nacionales. Cf. Held, D. (1997: 76).
17 Giddens, A. (1985: cap. III).

En el Estado nacional, el ciudadano guarda una relación directa con el poder, en tanto que en el sistema político medieval únicamente los «grandes» del reino podían hacerlo. Por lo tanto, en la formación del Estado nacional es importante el proceso de codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos. El núcleo de este razonamiento reside en el *grado de inclusión* con el que se define a la ciudadanía. En el principio se excluía a casi todos, mujeres, pobres, analfabetos, habitantes del medio rural. El voto era censatario. Con ritmos diversos, durante el siglo XIX se reemplazó la diversidad de súbditos que tenían pertenencias locales, estamentales, religiosas, de género, etnia, por un ciudadano común, definido por el principio de la igualdad de todos. Así se refuerza el contenido de la idea de nación.[18]

La nueva unidad básica del Estado fue el individuo con su propio ámbito de autonomía, circunscrito por el concepto de libertad. El momento simbólico-político de ese reconocimiento se dio con la Guerra de Independencia de los Estados Unidos y la promulgación de la Constitución de 1776, así como con la Revolución francesa y la posterior *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, de 1789. Estos hechos históricos crearon las nociones del *ciudadano igualitario* y los *derechos civiles* de personas-ciudadanos. También establecieron el derecho a tener acceso a la justicia, a la seguridad y, sobre todo, el derecho a la propiedad. La expansión de la ciudadanía estuvo articulada no solo por la expansión económica que diversificó la estructura social, sino también por las luchas sociales que ampliaron estos derechos.

En esta historia fue importante el surgimiento de capas medias que encabezaron con grupos obreros luchas sociales que ayudaron *a la formación de instituciones representativas y democráticas,* con alta representación social, hasta bien entrado el siglo XX. Las luchas sociales incluyeron el feminismo que, entre otros, preconizó una ardua demanda para obtener el voto para las mujeres.[19] Conviene mencionar que las sufragistas inglesas encabezaron esas luchas, que sólo tardíamente obtuvieron éxito, siendo hasta 1928 en que obtuvieron la igualdad del voto con respecto a los ciudadanos varones.[21] Un aspecto contradictorio acompañó este proceso: las desigualdades sociales y la igualdad jurídica, la sociedad estratificada y la ciudadanía desigual en términos reales.[21]

1.3 El Estado moderno y la Iglesia

Un elemento clave para la construcción de la soberanía del Estado moderno fue, en muchos países, su separación de la Iglesia y de las organizaciones religiosas. En su búsqueda de mayor concentración de poder, el Estado enfrentó a la Iglesia que no sólo tenía un inmenso poder espiritual, sino también político y económico. Las ideas seculares de la Ilustración desplazaron las interpretaciones geocéntricas del mundo propias del cristianismo. En el proceso de constitución estatal, este dilema se manifestó de diversa manera según las corrientes religiosas (católica y protestante). Los Estados católicos tuvieron que pelear con una institución supranacional, el poder del Vaticano, que tenía fuertes atributos de soberanía. En el caso de los Estados protestantes, fueron los Estados Unidos los que dieron los primeros pasos al separar a la Iglesia anglicana mediante la primera enmienda constitucional de 1791.

En Europa, el fin del Sacro Imperio Romano propició guerras y conflictos durante siglos; todavía en 1815, en el Congreso de Viena, se restableció la Santa Alianza y se restauró el poder papal, pero ya sin poder económico.[22] La constitución de un Estado secular tuvo diversos momentos y soluciones, aunque lo importante haya sido la separación de funciones y jurisdicciones, así como la aceptación de que la religión no es una cuestión pública, sino un asunto privado. Formó parte de este proceso la depuración del derecho público de sus componentes de moral religiosa,[23] el fin del régimen de *manos muertas*, el Estado laico, la libertad de cultos, la primacía del matrimonio civil y otras instituciones.

2. El Estado moderno

2.1 El Estado liberal

La Revolución francesa, más que simbólicamente, estableció el límite político con las normas del Antiguo Régimen absolutista. Esto ocurrió en Inglaterra un siglo antes, pero en condiciones tales que hacen de ese país una excepción y no un modelo. Desde el punto de vista institucional y jurídico es el inicio de lo que se llama el *Estado liberal*, en el que el individuo es titular de los derechos personales —políticos, civiles y sociales— y de obligaciones —pagar impuestos,

18 Bendix (1961: 78-79).
19 Si bien uno de los logros más visibles de los orígenes del movimiento feminista es el voto femenino, cabe mencionar que entre sus primeras reivindicaciones también se encontraban la igualdad de derechos económicos y el acceso a la educación que, según demandaban, promovería la igualdad y la autonomía de las mujeres. (Ballarín, P. *et ál.* 2010).
20 *Ibíd.*
21 Este es el novedoso tema, contradictorio, que desarrolló T. H. Marshall en su conocida obra sobre ciudadanía y clases sociales en Inglaterra (1998); sin estar animado por un falso igualitarismo, argumenta que con el Estado de bienestar es posible que las diferencias sean sustancialmente menores.
22 Schmit (2005: 45 y ss.).
23 Como la criminalización de los siete pecados capitales, aspectos de libertad sexual, y otros.

lealtad a la nación. Se proclama la igualdad de todos, la libertad y el bien común, todo lo cual, por su fundamento filosófico, se llama *derechos universales*, vale decir, derechos humanos. El ciudadano es el eje de la vida política y, frente al Estado, representa la autonomía y la libertad.

A pesar de las limitaciones, el liberalismo se constituye como símbolo del espíritu moderno, como una conquista irreversible por su insistencia en la igualdad de todos frente a la ley, sin discriminación alguna; el respeto del individuo frente a la ley es al mismo tiempo el reconocimiento del Estado en relación con el ciudadano, libre para actuar sin más limitaciones que las que establece la libertad del otro, o la ley. Es ampliamente considerado como texto clave del Estado liberal la *Declaración de los derechos del hombre en sociedad*, elaborada por el marqués de La Fayette y promulgada por la Asamblea Nacional francesa en 1789; el segundo texto pionero fue la *Declaración de derechos* del estado angloamericano de Virginia, de 1776, redactada un decenio antes.[24] Recuérdese que el artículo final de la *Declaración* de 1789 establece a la propiedad como un derecho inviolable y sagrado,[25] la igualdad de los iguales y la libertad (formal) de todos, asumiendo las desigualdades reales.

En síntesis, el Estado liberal es la antítesis del Estado absolutista y, en consecuencia, se diferencia en que aquél descansa sobre dos principios fáctico-normativos, la Constitución y los derechos humanos. En ambos casos, se trata de límites impuestos al poder arbitrario, al poder del soberano que ya no puede ser superior al poder estatal. A éste se le impone ahora una norma superior o *norma de normas*, la Constitución, a la que se tiene que ajustar toda la actividad política. Surge el reconocimiento expreso de los derechos del individuo que, al ser admitidos como anteriores al Estado, son inviolables.

Por su parte, la articulación jurídico-política del orden fue inicialmente una separación elemental de funciones entre *Gobierno, parlamento y justicia*, que culmina en el mundo moderno con el reconocimiento diferencial de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Debe recordarse que el poder público, cuya función básica aún en las nuevas condiciones continúa siendo el mantenimiento del orden y la cohesión social, retiene *el monopolio de la fuerza*. Hay una versión economicista del liberalismo, según los principios de la libertad de y en el mercado, con la inspiración fundamental de Adam Smith. En esta perspectiva, la riqueza de las naciones reside en la capacidad para competir libremente en el mercado y la función del Estado se realiza según la expresión *laissez faire, laissez passer.* Asimismo, existe una perspectiva más política, en la que el Estado resguarda el bien público y la vida e intereses de los ciudadanos, como lo argumentaron Locke, Montesquieu, Bentham, Tocqueville y otros.[26]

El importante paso hacia delante que significó el Estado liberal se ha enfrentado con algunas de las consecuencias de los cambios económico-sociales del crecimiento capitalista. La dinámica del crecimiento produce desigualdades de ingreso, poder, educación, del bienestar en general. Ellas constituyen limitaciones a la lógica de la igualdad política; funciona un trasfondo de individualismo que dificulta el ejercicio y la protección de los derechos y libertades del ciudadano. En efecto, en la ideología del Estado liberal y en su orden social los *derechos naturales* o derechos humanos se identifican sobre todo con los derechos de propiedad y otros con ella asociados, que sólo de manera formal y parcial pueden gozar los individuos de las llamadas «clases inferiores».[27] En resumen, el Estado liberal señala el inicio de una nueva época de la modernidad y, sin duda, contiene el germen del Estado democrático que se ha llamado *Estado social o de bienestar*.

Recuadro 1.3

Mujeres y Estado, una relación compleja

Hablar de las mujeres en la historia del Estado parte, primero, del reconocimiento de que como grupo social ellas han sido invisibilizadas en la historia: escasas figuras femeninas han sido reconocidas y las pocas fueron marcadas por graves prejuicios sociales que encubren la realidad de sus aportes. La mayoría, sin embargo, ni siquiera ha sido mencionada.

Su invisibilización y mitificación podrían explicarse en parte porque la historia reconocida ha sido escrita, en su mayoría, por hombres (lo cual es producto de grandes desigualdades históricas). La historia refleja el mundo que se percibe y luego se describe; por ello, la ausencia de las mujeres en la historia se podría explicar, por un lado, como una negación de las mujeres como sujeto; y, por el otro, como parte de la creencia que preconiza que los papeles que han desempeñado las mujeres han sido secundarios y sus aportes poco importantes. A pesar de ello, las mujeres estuvieron siempre vinculadas con la formación de los Estados, incluso formaron parte de algunos ejércitos de vencedores y vencidos, aunque generalmente no

24 Dippel (2008: 3).
25 Díaz, E. (1998: 41).
26 Cotarelo, R. (1996: 19-20).
27 Díaz, E. (1998: 52).

formaron parte de la alta jerarquía militar, realizando las tareas más ingratas y menos conocidas.

Por el lado económico, la formación del Estado moderno se ha asociado con el surgimiento del capitalismo y el funcionamiento del mercado que incluyó abyectas relaciones de trabajo, en las cuales abundaron mujeres. Esas eran relaciones de discriminación de género y de fuerza. Durante la Revolución industrial se *feminiza* lentamente la fuerza del trabajo obrero y la tendencia fue mantener la división sexual del trabajo, ya que la sociedad asignaba a las mujeres funciones en el ámbito privado que luego también se reproducían en el trabajo.

Su formación estaba más encaminada a la búsqueda de la *virtud* y de *la buena mujer: madre-esposa* como visión ideal que transmitían tanto la costumbre como la religión, de gran influencia en las relaciones sociales y políticas de la época.

«Los contractualistas separan [...] de manera definitiva dos esferas de acción y realización de los sujetos, una esfera pública para los varones, donde tiene lugar la libertad civil que es la políticamente relevante [...] y una esfera privada donde inscriben el matrimonio y la familia; la realización de las mujeres no es políticamente relevante al estar presidida por el lenguaje emocional y ser el espacio donde se mantienen vivas las relaciones de subordinación natural a los varones».[28]

Así las cosas, las ideas de la Ilustración y de la sociedad liberal establecen contradictoriamente el otorgamiento de la igualdad de derechos, que no aplica al caso de las mujeres.[29] La ciudadanía jurídico-formal, en esta primera etapa de fundación del Estado moderno, se encontraba incompleta. La incorporación de las mujeres al trabajo asalariado en condiciones deplorables y su exclusión de la educación, la propiedad y otros derechos civiles y políticos que genera la sociedad moderna, fue uno de los detonantes de lo que a la postre llevaría al reclamo de igualdad de las mujeres, quienes se movilizaron en lo que sería el origen del movimiento feminista.

Desde el siglo XVIII se registra organización y movimientos de mujeres tanto por reivindicaciones económicas como sociales y políticas; ellas conformaron los movimientos sufragistas —importante hito histórico en el ascenso de las mujeres a la vida pública— luego de haber sufrido persecución y violencia. Resultados de estas luchas fueron alcanzar el derecho al voto para ellas, así como el sufragio universal, lo que se dio por primera vez de manera *irrestricta* para las mujeres en Nueva Zelanda en 1893.[30] En el resto del mundo, se generalizó, paulatinamente en el siglo XX, la igualdad de voto entre hombres y mujeres, aunque en algunos países pudieron votar las mujeres «blancas» antes que los hombres y mujeres indígenas o de color.[31] No fue sino hasta entrado el siglo XX cuando se reconoció, sin restricción, el sufragio universal. En América Latina los países preconizadores del voto femenino fueron Ecuador en 1929, Brasil y Uruguay en 1932.[32]

Las luchas de las mujeres por el reconocimiento de derechos políticos no han terminado aún, pues el sufragio fue sólo el inicio por el reconocimiento de otros derechos, como el de salario igual, trato no discriminatorio en el trabajo, castigo para los que ejercen la violencia en el hogar, reconocimiento de las diferencias (y, por lo tanto, del cambio de paradigmas androcéntricos por otros integradores de las visiones femeninas), y un largo etcétera.

Entre las mujeres se encuentran grandes diferencias como consecuencia de relaciones excluyentes u opresivas, procedencias étnicas, condiciones socioeconómicas, de ubicación geográfica nacional o internacional, etc. El surgimiento del Estado moderno arrastra, desde sus inicios, estas relaciones de poder diferenciadas que continúan hasta el presente.

2.2 El Estado democrático

Existe una cierta confusión en torno a los orígenes del Estado de derecho (*Rule of Law).* Un paso importante en su constitución fue la consolidación del derecho escrito, los grandes códigos nacionales, hábito perdido en la Edad Media con el derecho consuetudinario, las leyes feudales, religiosas, estamentales. Con el redescubrimiento del derecho romano se valoró a la ley como un instrumento político al servicio del poder centralizador del Estado frente a la dispersión de los poderes locales (señores feudales-comunidades campesinas). El derecho dejó paulatinamente de ser la expresión de la tradición, la religión, de lo local, para convertirse en la expresión de una voluntad general, más comprensiva; fue la

28 Miyares, A. (2003).
29 Para ilustración sobre el tema, véase *El Emilio* de Rousseau, J.J. (1762: capítulo V).
30 Dictionary of New Zeland Biography: Sheppard, Katherine Wilson (1847-1934), documento en línea: http://www.dnzb.govt.nz/dnzb/
31 En cuanto a lo del voto de la mujer en la *Constitución de la República de Guatemala* de 1945 dice lo siguiente: «Art. 9: Son ciudadanos:
1. Los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años
2. Las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir.
Son derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: elegir, ser electo y optar a cargos. El sufragio es obligatorio y secreto para los ciudadanos que sepan leer y escribir; optativo y secreto para las mujeres ciudadanas; optativo y público para los ciudadanos analfabetos.»
32 *Ibíd.*

ley positiva, creada por un Parlamento o Asamblea nacional y, en consecuencia la manifestación de una representación mayoritaria. Las leyes ordinarias se subordinan a una ley fundamental que es la Constitución o su equivalente y surgen así normativas ambiciosas como el *Rechsstaat*, con Federico II de Prusia,[33] que es un precedente del Estado de derecho.

El reconocimiento de derechos ciudadanos y las garantías para su funcionamiento corren de manera paralela al cumplimiento de obligaciones y el respeto a la ley por parte de todos. El régimen de separación de poderes fue una exigencia de la nueva legalidad que avanzó a lo largo del siglo XIX y que se traduce en la independencia funcional de los mismos; así, por ejemplo, la promulgación de las leyes es una función del poder legislativo y la aplicación de las mismas corresponde a los poderes ejecutivo y judicial. En el pasado hubo esa confusión en manos del emperador, del sultán o del dictador oligárquico. También es oportuno aclarar que no es posible una rígida separación formal de esos poderes cuya unidad la da el Estado del que forman parte, sino más bien se habla de una división de funciones y jurisdicciones, con muchas intervenciones mutuas.

Todos estos avances legales pertenecen al pasado de las democracias más consolidadas; en otras palabras, el Estado de derecho es una vieja conquista que aún constituye un objetivo en democracias nuevas que vienen de la dominación tradicional. El Estado de derecho se redefine y tiene importancia en los Estados débiles o que transitan hacia la democracia, lo que ha creado cierta confusión entre Estado de derecho y Estado democrático. Un Estado democrático es de derecho, pero no al revés. En un *régimen-no-de-derecho* lo que prima es la arbitrariedad, el casuismo de las decisiones; en general, un particularismo en el uso del poder que, en la práctica, se traduce en formas diversas de políticas patrimoniales (clientelismo).

El Estado democrático es tanto una etapa histórica como una forma de funcionamiento, calificado por su dinámica inclusiva. Los ideales democráticos a los que se aspira solo pueden realizarse si se apoyan en el Estado, porque este es el (principal) instrumento para resolver la distancia entre la ciudadanía cuya igualdad formal no está acompañada por una igualdad real. En la actualidad, el Estado democrático es necesariamente un Estado de derecho. Las insuficiencias del Estado liberal parecen encontrar en el Estado democrático una más completa y coherente superación. Para que esto se logre, es necesario *ampliar y generalizar la legalidad* democrática, hacer efectivo el imperio del derecho no solo en *todo el territorio nacional*, sino para *todas las clases y categorías sociales.* Es una pretensión difícil poder asegurar una plena presencia horizontal y vertical; a menudo el Estado no es lo suficientemente fuerte para evitar lagunas o espacios donde su ausencia se traduce en la ilegalidad de poderes criminales. También su presencia no está asegurada entre grupos de gran poder económico-social, fuerzas influyentes políticamente que disponen de recursos para evadir la ley. El Estado democrático aspira a la totalidad de su vigencia.

Una dimensión toral del Estado democrático reside en su capacidad para garantizar el funcionamiento del sistema político y de realizar elecciones periódicas para escoger las cohortes gobernantes. Esas elecciones son democráticas si aseguran el voto universal, plural, competitivo y justo; si aseguran la libre información antes y después de realizadas y si la periodicidad se garantiza en el tiempo. Por supuesto, las decisiones se adoptan por la preeminencia de la mayoría; además, debido al carácter universal del sufragio, se garantiza la representatividad de todos los grupos sociales, pero también el derecho a la proporcionalidad, que asegura la existencia de las minorías.

En el Estado democrático la administración de los asuntos públicos está ordenada legalmente y fiscalizada por un sistema de recursos contencioso-administrativos. Es importante el control o supervisión de la gestión pública frente a la opacidad del manejo de recursos y funciones. Existe un doble control: el *horizontal* (el monitoreo desde la sociedad) y el *vertical* (la supervisión desde las instituciones del Estado).

Recuadro 1.4

El Estado democrático y el Estado de derecho

Se refieren a la existencia de un poder regulado por la ley, por normas constitucionales y ordinarias. Tres requisitos son necesarios: el Estado como garante de la seguridad del ciudadano y del ejercicio de los derechos que le son inherentes; la subordinación de la institucionalidad del Estado y su funcionamiento a una normativa precisa y dictada en previsión del bien común; y la independencia plena de los tres poderes que forman el Estado y la autonomía del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Dada la historia nacional, debe destacarse, igualmente, la sumisión del poder militar al civil.

33 El famoso *Allgemeines Landrecht* no tenía ningún propósito democrático sino, por el contrario, buscaba disciplinar, ordenar el caos político de los poderes locales dispersos en esa difícil transición que significó el fin del medioevo y el abrirse a la modernidad del capitalismo. Este no surgió sino en grandes Estados nacionales. Weber, Bendix, Tocqueville y Habsboum se ocupan de analizar estos procesos.

Requiere también una estructura inclusiva para el florecimiento de los derechos ciudadanos, en especial para mujeres, pueblos indígenas (maya, xinca y garífuna) y grupos tradicionalmente marginados. Su legitimidad se asegura con la participación plural de la ciudadanía en condiciones competitivas, de igualdad y respeto a las diferencias. Lo plural tiene especial referencia al carácter multiétnico de la nación y a las desigualdades en la distribución del poder. Este debe descentralizar y desconcentrar sus actuales prácticas.

2.3 El Estado plural

Esta es una modalidad deseable del Estado nacional porque corresponde a la atención de todas las exigencias propias de una nación heterogénea, multiétnica. El reconocimiento legal de las diferencias culturales de base étnica se incorpora a la estructura de poder y se asumen todas sus consecuencias: el fin del carácter jurídico monista del Estado y de las políticas que suponen o buscan imponer la homogeneidad de la nación. La construcción de un Estado plural no solo requiere aceptar las diversidades existentes, sino también los correspondientes efectos políticos; obliga, igualmente, a asumir las consecuencias de la colonización que durante siglos ha hecho de los pueblos indígenas un colectivo subyugado, explotado y discriminado, especialmente las mujeres. En efecto, las mujeres indígenas ocupan los estratos y posiciones bajas de la sociedad, de tal manera que lo étnico y lo clasista se refuerzan con resultados de exclusión múltiple.

El Estado plural supone un poder radicalmente nuevo, una alianza de fuerzas sociales capaces de crear instituciones democráticas de carácter plural, calificadas así porque en su construcción y en su administración participan muchos actores de manera incluyente, asegurando que los ciudadanos indígenas, hombres y mujeres, lo hagan en condiciones de aceptación de su pertenencia a la nación. Sus rasgos incluyen: un poder capaz de abordar y regular la realidad multiétnica y de representarla, así como de promover la equidad étnica, la igualdad ciudadana y la pluralidad de la nación; un poder capaz de representar y expresar los intereses que se mueven en la sociedad, incluyendo los de los pueblos indígenas que participan en el poder plural. El Estado plural es multilingüe, heterogéneo, admite la diversidad religiosa y jurídica, la presencia complementaria de variados intereses socioeconómicos.[34]

También es plural por la capacidad que este tipo de poder político tiene para desarrollar y aplicar efectivas políticas multiculturales. Multiculturalidad, en este caso, significa la gestión de las diferencias existentes en la sociedad, estimulando las relaciones interétnicas de forma pacífica y creativa, castigando el racismo activo y pasivo, creando condiciones para que surjan identidades nacionales comunes y ciudadanías plenas para todos, ciudadanos interculturales.[35]

El Estado plural es un poder de naturaleza nueva, que requiere una nación democrática en sus relaciones sociales básicas. Su construcción es responsabilidad de todos, no sólo es un objetivo de los pueblos indígenas, asegurando condiciones de respeto e igualdad en relación con sus idiomas, tradiciones, juridicidad y, sobre todo, mejores condiciones de vida, especialmente para las mujeres. *La característica del Estado plural es que todos, hombres y mujeres, se identifiquen con él, desarrollando identidades para que todos se sientan parte de un destino nacional.*

2.4 El Estado del siglo XXI y la globalización

Se vive en el comienzo de una nueva época en la que la forma *Estado* se encuentra en una etapa de transición entre el Estado del futuro y el actual poder o Estado nacional, de base reconocidamente territorial, con espacios precisos que definen sus ámbitos de dominio político, control de la fuerza legítima, legalidad espacial y desarrollo de una cultura de raíces nacionales. Todo, resumido en la noción de *soberanía nacional*.

La globalización es un factor de muchas dimensiones, especialmente en los ámbitos de la economía y las finanzas, pero también en cuanto a la población, lo cultural y lo político-militar. Esas relaciones tienden a volverse redes interdependientes, estrechamente conectadas pero no en un plano de igualdad, sino con el predominio de los grandes centros financieros, los productores de las nuevas técnicas de la información y la comunicación interpersonal. Existe una coincidencia entre países con alto poder económico-financiero y el monopolio de la creación científico-técnica; como consecuencia, emergen renovadas formas de relación dominación-dependencia. El Estado del futuro tiende a redefinir la dependencia entre Estados como fórmula de sobrevivencia, lo que implica que las soluciones se basen en la cooperación entre los diferentes actores del mercado, del Estado en la esfera internacional.

Es preciso mencionar, como fenómeno reciente, al llamado *nuevo capitalismo de Estado*, el cual consiste en la estatización de importantes activos económicos. Este fenómeno inició como un movimiento de control del Estado después de la crisis petrolera de 1973; continuó a mediados de los años 80 del siglo XX, con el surgimiento de poderosas

34 Para ampliación de este planteamiento, véase PNUD (2005: capítulo 14).
35 Cf. PNUD (2005: 298-308).

economías nuevas (China, Brasil, India, Rusia) y luego con los llamados Fondos de Riqueza Soberana (SWF, por sus siglas en inglés) que amenazan el dominio occidental del flujo financiero de capital global. El mayor salto del capitalismo de Estado se ha producido en 2007-2008, cuando los Estados más fuertes adquirieron las más importantes empresas de sus mismos mercados. En efecto, algunos Estados ya poseen las compañías petroleras más grandes del mundo y controlan tres cuartas partes de las reservas mundiales de energía. Un nuevo poder estatal surge, con modalidades inéditas en sus manifestaciones políticas.[36] Se trata de un movimiento del capital que tiene su referencia directa en el Estado y no en el sector privado y que, sin duda, definirá de nueva manera las funciones del mercado.

El modelo económico neoliberal vigente durante las últimas décadas ha mostrado su fracaso, acentuado con la crisis financiera internacional actual. Por ello, toca sustituirlo por uno nuevo, más sostenible y más justo; para el efecto, el papel del Estado será crucial para marcar las nuevas reglas de juego, aportar su visión estratégica de largo plazo y jugar un papel dinamizador de los agentes económicos y sociales durante la transición hacia el nuevo modelo.

En América Latina se advierte un creciente consenso en torno al papel que el Estado debe desempeñar en esta etapa doblemente condicionada (por las fallas del mercado evidentes en la última década y por las necesidades de superar la crisis financiera de 2008). *Es urgente recuperar el Estado para los próximos decenios del siglo XXI por medio de diversos elementos* que es posible agrupar en tres componentes alternativos y eventualmente concurrentes:

- El primero, revalorizar la función del Estado, señalando las fallas del mercado para impulsar el desarrollo y, sobre todo, su inequidad al concentrar los frutos del progreso en una élite desnacionalizada. El tema ya no es si el Estado debe o no intervenir, sino *cómo* debe intervenir. De nuevo, es preciso valorar las instituciones públicas, las capacidades administrativas y técnicas del Estado y la estabilidad política. Todas, condiciones del desarrollo económico a largo plazo.[37]

- El segundo, reconocer que la democracia no produce sus mejores frutos si no es por intermedio del Estado. Más aún, es necesario hablar del Estado democrático como su imprescindible modalidad. Sin un Estado efectivo no puede haber democracia pues el régimen político democrático descansa sobre su estructura.[38]

- Y el tercero: reforzar la importancia del Estado como promotor del desarrollo humano de las personas, ejerciendo nuevos roles de orden social enfocados hacia mejorar las condiciones de vida, que promuevan el florecimiento del *bien-estar* y la *agencia* individual o colectiva. Se requiere, entonces, una mayor presencia del Estado para retomar tareas sociales transferidas al mercado y que éste, finalmente, no cumplió.

La necesidad de recuperar el Estado vía estos tres componentes puede resultar aún más evidente cuando se conocen sus debilidades y enormes desafíos. Pasar a tal conocimiento se facilita al comprender las raíces históricas de la conformación del Estado guatemalteco, cuáles fueron sus orígenes y principales cambios en el decurso del tiempo. Llevar a tal conocimiento es, justamente, el propósito del siguiente capítulo.

36 Bremmer (2009: 15-26). Adviértase que, sobre este tema, la bibliografía es abundante.
37 La formulación es de Stiglitz, citado por Iazzetta, O. (2007: 103).
38 Przeworski *et ál.* (1998: 45).

CAPÍTULO 2

De vez en cuando camino al revés:
es mi modo de recordar.
Si caminara sólo hacia adelante,
te podría contar
cómo es el olvido.

Humberto Ak'abal
en Con los ojos después del mar

La formación del Estado nacional en Guatemala: etapas decisivas (1821-1985)

El estudio de la constitución del Estado en Guatemala se asume desde una óptica histórico-estructural cuyo punto de partida es el fin del estatus colonial establecido por España desde 1524. La «ruptura» de esa condición creó la oportunidad de un proyecto de Estado republicano, independiente y nacional, tal como las élites en todo lo que hoy es América Latina se propusieron. Se realizó, además, de acuerdo con la sensibilidad cultural de esa época en que surge la voluntad de una élite de constituir un *Estado moderno, pero sin considerar las condiciones del medio socioeconómico.*

En el período estudiado, 1821-1985, se identifican seis *momentos* o etapas decisivas en la formación del Estado nacional guatemalteco: primero, la formación del Estado, durante el Gobierno provincial liberal de Mariano Gálvez (1828-1837); segundo, la restauración conservadora (1839-1871); tercero, las bases del Estado nacional (1871-1897); cuarto, el estancamiento político (1898-1920); quinto, la crisis del Estado liberal (1930-1944); sexto, el Estado desarrollista (1944-1985) con sus fases, democrática (1944-1954) y autoritaria (1954-1985). En el abordaje de estos momentos, se retoman rasgos del Estado moderno descritos en el capítulo I. En este recorrido histórico de más de 160 años, la preocupación del Estado por el bienestar de la población, más allá de los intereses del grupo dominante, llega tardíamente con la Revolución de Octubre de 1944, la cual marca la transición entre el Estado liberal y el Estado desarrollista.

1. El Estado federal y el Estado de Guatemala (1821-1839)

Se ha dicho que el Estado independiente se formó con las ruinas del poder colonial. En Guatemala no hubo rupturas y la continuidad de las bases coloniales se mantuvo en aspectos tan decisivos como las instituciones políticas, las formas legales, los instrumentos de la dominación social, la vigencia de los intereses criollos. El hecho de decidir que la máxima autoridad colonial, el capitán general, Gabino Gaínza, continuara como jefe del nuevo poder independiente, señaló una ruta y un estilo de transacción con el pasado que habría de continuar. Una importante fracción del grupo ex colonial dominante, los criollos conservadores, influyó para que la República independiente dejara de serlo, incorporándose a México, que en ese momento era un Imperio. La propensión a ser como *súbditos* fue más fuerte que la voluntad cívica de *ciudadanos*; el deseo de seguridad, más importante que el de libertad.

Fracasada la anexión a México, se planteó de nuevo el destino autónomo de la región. Un momento decisivo fue la creación del primer Congreso Federal (el 24 de junio de 1823), cuyo fruto más importante fue la *Constitución Federal* (22 de noviembre de 1824) y la decisión de constituir la *República Federal de Centroamérica*.[1] La modalidad federal estableció cinco provincias autónomas y un distrito federal. Con esa decisión triunfó la fracción liberal, fuertemente influida por el modelo de Estados Unidos que ya funcionaba con éxito. La visión conservadora era centralista en la medida en que así reproducía la noción hegemónica de naturaleza colonial. La *primera existencia legal del Estado guatemalteco fue su condición de provincia autónoma,* o Estado de un modelo federal. La *Constitución del Estado de Guatemala* (1825) estableció la ciudadanía limitada a varones, alfabetos, mayores de edad y con algún recurso. Legisló, además, con la idea liberal de que la propiedad hace a los hombres libres y, para ello, estaban en oferta las tierras baldías y ejidales, cuya redención facilitaba.

1 Según Marure, la población de Centroamérica era de 1,217,491 habitantes; según otros cálculos, cada diputado representaba a 30,000 personas. La distribución fue así: Guatemala, 17 diputados (510,000); El Salvador, 9 (270,000); Honduras, 6 (180,000); Nicaragua, 5 (150,000) y Costa Rica, 2 (60,000). Marure, A., citado en Torres-Rivas, E. (1999: 28).

El 27 de enero de 1825, la Asamblea del Estado de Guatemala ordenó tempranamente que los baldíos o *tierras realengas* se redujesen a propiedad particular;[2] hubo sucesivas reglamentaciones, hasta llegar a 1836, cuando se autorizó a los gobiernos municipales a vender sus propios ejidos y las tierras de las cofradías. Y quienes se encontraban en calidad de usufructuarios de esas tierras, mediante la modalidad del censo enfitéutico,[3] podrían adquirirlas en propiedad, pagando un canon. Aunque parezca contradictorio, negociar la tierra fue mal visto por indígenas y ladinos, peor aún cuando se trataba de tierras ejidales; el impuesto territorial —lógica deducción del nuevo régimen de propiedad— creó un rechazo muy fuerte, y dejar de sembrar para tener ganado fue visto de manera todavía más negativa por la Iglesia, que calificó esta actividad como una herejía, algo contra la ley natural. La ofensiva para lograr la redención de la propiedad pública, de parte de la Iglesia tanto como de los pueblos, tuvo pocos resultados.

Con la independencia, y sin la autoridad de la Corona, se debilitó la red institucional regional con la que habían sido gobernadas las provincias de la Capitanía General. Las fuerzas sociales locales quedaron «sueltas», apoyadas en intereses económicos centrípetos que en los últimos decenios coloniales crecían en las provincias, en especial en las ciudades clave del interior. La fuerza de las élites criollas provinciales, apoyadas en un régimen de intendencias casi autónomas, crecía paulatinamente frente a una red comercial controlada por la élite guatemalteca dominante. Esta se movió en el seno de una matriz contradictoria: por un lado, el cerrado monopolio económico-comercial que ejercía y que perjudicó siempre a las provincias; por el otro, la ausencia de una estructura real de poder militar y político para apoyar aquel predominio. La independencia develó tal contradicción y el modelo federal lo exacerbó, poniendo a prueba la capacidad de los criollos guatemaltecos para ejercer un control político y militar que, por cierto, tampoco quisieron experimentar. Los primeros rasgos estatales se conformaron a partir de 1824; ello ocurrió en la matriz colonial, en crisis y en el seno del inicio de la guerra civil.

Hacia 1818, Centroamérica era un área de 576,000 kilómetros cuadrados, con algo más de un millón de habitantes. Los españoles y criollos —población minoritaria—, vivían en los pocos centros urbanos existentes en Guatemala y en las provincias, donde formaban grupos poderosos de carácter local; una parte de dichos grupos constituía la burocracia colonial, con militares, sacerdotes y una pequeña pero poderosa élite agrícola-comercial. La mayoría de la población estaba constituida por indígenas y ladinos. El censo de 1778 da un total de 797,214 personas y, el de 1825, de 1,287,491 habitantes.[4]

Hacia 1821 existía en Centroamérica un pequeño aparato burocrático con 740 puestos dispersos, incluyendo los locales.[5] Después de 1823, la autoridad más importante era la Asamblea Federal y el presidente de la Federación, seguidos de los jefes de Estado de cada una de las provincias, mientras que los Ayuntamientos se encontraban en la base. Entre los Ayuntamientos, las aduanas y otros cargos civiles había 286 funcionarios para todo el ámbito federal, así como un sistema de «hacienda pública» que no alcanzó a resolver el déficit fiscal heredado. La Asamblea debió recurrir al primer préstamo externo para gastos de la administración.

Hacia 1837, solo el Estado de Guatemala arrastraba un déficit de 157,000 pesos; a los funcionarios públicos les pagaban con *libranzas*, un papel moneda muy devaluado. Wortman relata que, en 1824, el Gobierno «admitió que no podía estimar la cantidad de impuestos que se cobraban o los sueldos que se pagaban [...] y el Ministerio de Finanzas confesó que había tal desorganización en la administración que el Gobierno central no podía establecer su base fiscal [...]».[6] El Gobierno central estaba en bancarrota, pero el Estado aún no existía, situación que corresponde a lo ocurrido en otros países, en momentos similares.[7]

En un escenario pleno de inestabilidades y conflictos, se inició lo que se ha llamado el *primer momento en la formación del Estado*, cuando asumió el Gobierno provincial una fracción de criollos liberales encabezados por el doctor Mariano Gálvez (1828/1837); este grupo de propietarios, comerciantes e intelectuales apareció como propulsor de la *primera reforma liberal*, abundante en medidas modernas, laicas, anticoloniales, de fuerte inspiración foránea. El programa de lo que se suele llamar «Partido Liberal» incluía la colonización europea, el fomento de la minería, la expropiación de las propiedades de la Iglesia, creación de caminos, libertad de imprenta, abolición de la esclavitud, fin de la «República de indios», justicia aplicada según el *Código de Livingston* (o juicio por jurados), renovación de las Municipalidades, colonización de tierras baldías, apertura de puertos,

2 Palma, G. y Taracena Arriola, A. (2004: 68 y ss.).
3 El censo enfitéutico es un contrato real por el que una persona recibe una propiedad a título vitalicio, por la que debe pagar un canon. Tiene la obligación de cultivar las tierras que recibe; no tiene dominio pleno sobre ellas y no puede venderlas, aunque sí tiene la potestad de darlas, por el tiempo que quiera, a alguien que ostente su dominio útil.
4 Lutz, CH. (1976).
5 Cardona, R., «Prólogo» a Pinto Soria, JC. (1986: 20). Cardona calcula la relación de funcionarios por mil habitantes, en esas fechas, en 0.7, comparada con 1986, en que la proporción era de 26 funcionarios.
6 Wortman, M. (1991: 302, 316 y otras).
7 Garavaglia, JC. (2003).

aplicación del método lancasteriano en la educación; leyes del matrimonio civil y el divorcio, la abolición del diezmo, la libertad de cultos, la administración de los cementerios, la educación laica, y otros.

Otras medidas de carácter modernizante fueron la obligación del salario monetizado, la sustitución del tributo material por el *régimen de capitación*, equivalente al pago monetario de dos pesos anuales, el monopolio del tabaco y el aguardiente. En un mercado que carecía de moneda, el salario en dinero fue como una burla, imposible de cumplir sino hasta 1945. Los ingresos fiscales dependían básicamente del tributo de los campesinos (indígenas) y los artesanos (mestizos) y luego, de la alcabala o impuesto al comercio; sobre todo, dependían del impuesto al consumo de aguardiente y chicha, cuyos mayores compradores ya eran los indígenas.

Tabla 2.1 **Ingresos del Estado de Guatemala (1839) (pesos y porcentaje)**

Tipo de impuesto	Alcabala 0.04	Alcabala 2.0	Impuesto a la carne	Aguardiente	Chicha	Papel sellado	Venta de tierras	Totales	Porcentajes
Guatemala	18,531.0	12,310.0	9,076.0	12,841.0	2,236.0	3,231.0	1,817.0	60,042.0	**46.8**
Antigua	10,265.0		6,337.0	9,589.0	7,276.0	1,682.0		35,149.0	**27.4**
Otros	4,784.0	713.0	5,206.0	15,523.0	4,493.0	2,351.0		33,070.0	**25.8**
Total	**33,580.0**	**13,023.0**	**20,619.0**	**37,953.0**	**14,005.0**	**7,264.0**	**1,817.0**	**128,261.0**	**100.0**

Fuente: Woodward, RL. (2002).

Las políticas liberales correspondieron a los intereses sociales de una clase emergente, una fracción criolla de propietarios que cultivaban la tierra mediante trabajo servil, casi gratuito y, en todo caso, forzoso. El Estado aparece, en este momento, en una tímida etapa de gestación, cuyos rasgos estatales vacilantes ganan y pierden sustancia contradictoriamente. Taracena afirma que, con una «lógica de castas», los criollos se afirmaban como una élite dominante, mientras las masas mestizas se abrían paso frente a una mayoría indígena explotada y marginada.[8] Durante un largo período esta fue la dinámica política, social y económica.

El «Estado» que Gálvez representaba era débil e incompleto pues, como proceso inicial, resultó una tarea ciclópea sustituir los fragmentos estatales de la colonia con otros propios de la modernidad. También dificultaron ese objetivo las ideologías apoyadas por el enorme poder de la Iglesia católica, el inmenso peso de la tradición y las bases sociales y económicas de indígenas opuestos al cambio. Hubo conflictos agrarios entre comunidades y terratenientes, así como con la autoridad liberal, a raíz de su política agraria. El descontento en el oriente del país, no menos importante, se debió a la destrucción que sufrió la región al ser el teatro principal de más de doce años de guerras federales. Ese descontento se convirtió en la primera expresión de la protesta social de masas de la época independiente,[9] la cual se vio exacerbada a comienzos de 1837, con las decisiones del acosado Gobierno liberal para combatir la epidemia de *cholera morbus.* La movilización campesina fue percibida como una amenaza tanto por liberales como por conservadores.[10] El llamado Levantamiento de la Montaña, que empezó en Santa Rosa y se propagó por todo el oriente, culminó con la ocupación campesina de la ciudad de Guatemala en 1838, con el general Carrera como jefe rural.

Recuadro 2.1

Segregación de los indígenas

«El proceso de *asimilación* estaba minado por una *realidad segregatoria* desde el momento en que la producción de la riqueza agrícola de Guatemala se basaba, desde la época colonial, en el *trabajo forzado* de los indígenas para la producción de monoproductos de exportación y también de alimentos, con los que pagaban al Estado y la Iglesia los *impuestos* (tributo y diezmo). Con la Independencia esta realidad no habría de cambiar para ellos, por lo que pronto, a pesar de las leyes constitucionales de corte universal, la realidad económica obligó a los diversos gobiernos que condujeron el destino del Estado guatemalteco a producir *leyes secundarias* (reglamentos, decretos, códigos, etc.) por medio de los cuales se justificaba la *segregación del indígena* en materia de ciudadanía, educación, libertad de trabajo y producción».

Fuente: Taracena, A. *et ál.* (2002: 37).

En resumen, el Estado nación en formación pasó por la prueba de dos décadas de guerras y conflictos sociales que produjeron el fin de la República federal, el debilitamiento de las fuerzas políticas que la apoyaban, la bancarrota del primer proyecto liberal y el ascenso de los criollos conservadores

8 Taracena, A. «Punteado sobre la problemática histórica de la independencia y la participación de Guatemala en la República de Centro América». Ponencia escrita, inédita.
9 Taracena, A., ponencia citada.
10 Pinto, JC., (1996: 214) y Woodward, RL. (2002).

al poder. La derrota de Morazán en ciudad de Guatemala (1839) y el triunfo de Carrera frente a la mayor concentración militar liberal en la Batalla de La Arada (febrero de 1851), son hechos que, más que poseer un carácter militar, tienen un cariz político y cierran una época.[11]

2. La restauración conservadora (1839-1871)

Este segundo momento se define como una *restauración conservadora* porque los actores que dirigieron una nueva experiencia de poder (1839-1871) practicaron políticas y se apoyaron en instituciones coloniales; pertenecían, asimismo, a la más tradicional oligarquía criolla, creían en las razones de los Habsburgo y tenían una mentalidad conservadora. Fue una «restauración» incompleta porque el peso de lo colonial no paralizó el proceso de *emergencia de rasgos estatales* que, en algunos aspectos, continuaron produciéndose.

El ímpetu restaurador alteró el perfil del Estado postcolonial. Después de 1839 se restablecieron las comunidades religiosas, la católica como religión oficial, el fuero eclesiástico y las fiestas religiosas; el Consulado de Comercio y la Sociedad de Amigos del País volvieron a dirigir la vida económica, comercial y financiera.[12] En 1840, se anuló la ley del matrimonio civil y se prohibió su disolución. En octubre de 1852, se firmó un concordato con la Santa Sede y se reforzó la presencia de la Iglesia, que se hizo cargo de la administración de los hospitales, cementerios, cárceles de mujeres y del Registro Civil (que se ocupa de nacimientos, muertes, matrimonios, herencias, etc.). Y, sobre todo, de la educación, a la que consideraban como una de sus funciones naturales.[13]

Dos hechos históricos revelan el sentido estatal de este segundo momento. Uno, la derrota militar del proyecto político autonomista de la importante élite agrario-artesanal altense, proyecto que tuvo propósitos secesionistas alimentados largamente y que se fundamentó en la autonomía económica, así como en la fuerte identidad regional que llevó a sus líderes a proclamar la República de los Altos (1840 y 1848). Un Ejército formado con pleno apoyo indígena, dirigido por Carrera (y luego por Mariano Paredes), puso fin a la partición.[14]

Otro, fue la decisión del 20 de marzo de 1847 de abandonar la República federal y proclamar a Guatemala como un Estado independiente. La decisión fue valorada positivamente por la Iglesia católica, por los grupos dominantes de las provincias y, sobre todo, por los intereses ingleses, dirigidos por Mr. Chatfield, cónsul británico. Por esa época, el contrabando inglés era el símbolo del libre comercio en clave beliceña y el mercado del Reino Unido se abría como el primero en importancia.

La *Constitución* de 1851 ratificó la independencia de la provincia vuelta Estado y definió la condición restrictiva de la ciudadanía: solo los hombres alfabetos, con profesión, oficio o bienes significativos, «cabezas de familia», mayores de 25 años (o 21, si fuesen casados). La nación de los conservadores era una comunidad ínfima, sólo la formaba una élite criolla-mestiza con funciones dirigentes, una minoría que en una sociedad rural acaparaba la tierra, la educación y el comercio.[15] Esa élite se amplió paulatinamente con una breve porción mestiza que satisfacía los criterios censatarios al aparecer como sacerdotes, generales, licenciados, intelectuales, comerciantes, cosechadores. A la élite se agregaron inmigrantes de piel blanca. La identidad «nacional» fue restrictiva y la nación no fue homogénea: no podía serlo en sus orígenes.

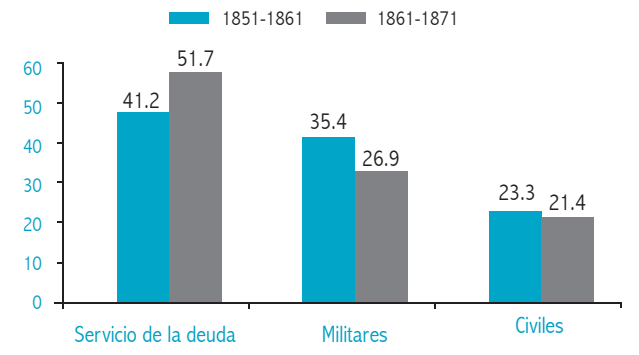
El orden interno, como en la colonia, se apoyaba en el régimen de corregimientos con autonomía local, dirigido por militares mestizos. La Asamblea Constituyente de 1839 restituyó las *Leyes de Indias* y restableció la «República de indios», una política paternal-racista que preconizaba que «los indios» no podían ser ciudadanos plenos: separados por una prejuiciosa «minoría de edad», elegían sus propias autoridades, reforzaron el sistema de cofradías y disfrutaron de una relativa autonomía. Siempre fueron fuerza de trabajo disponible, aunque menos explotada que en el período liberal. Además, pagaban tributos —y luego impuestos— y fueron milicianos cuando los llamaban.

El control de aduanas produjo un ingreso fiscal destinado casi exclusivamente al pago de la deuda externa (que, durante casi un siglo, fue la mayor carga presupuestaria)[16] y a los gastos militares (véase gráfica 2.1). Con el 21% de los ya flacos recursos públicos, lo estatal era solo una minúscula

11 Pinto, JC., *óp. cit.*, p. 35.
12 Una lista de comerciantes y plantadores registrados en el Consulado de Comercio entre 1800 y 1839 incluye 168 apellidos, pero sólo 12 se repiten en las tres listas. En Woodward, RL. (2002: 140).
13 Se dice que las órdenes religiosas fueron las mayores propietarias de tierras, haciendas, ganado, casas, ingenios y otros bienes materiales.
14 Véase Taracena, A. (1997b).
15 En la proclama de la comisión de la élite conservadora que nominó a Carrera como jefe vitalicio aparece el número de clérigos, militares, funcionarios y personalidades firmantes: suman 2362 ciudadanos. Ello equivale, en otros términos, a que estos ciudadanos corresponden al 0.27% del total de la población nacional que lo eligió. Esto es sólo una muestra de la extensión de la ciudadanía de esa época.
16 Para enfrentar la crisis de las rentas, se solicitó un préstamo por intermedio de la compañía británica Barclay, Herring & Richardson; por diversos motivos, Centroamérica recibió solo 328,316 pesos, contrayendo una deuda superior al millón (Wortman, *óp. cit.*: 303).

máquina que administraba muy poco, hipertrofiada por su compromiso externo y como herramienta represiva.

Gráfica 2.1 **Gastos del Gobierno de Guatemala (1851-1871) (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia con base en Williams, RG. (1994).

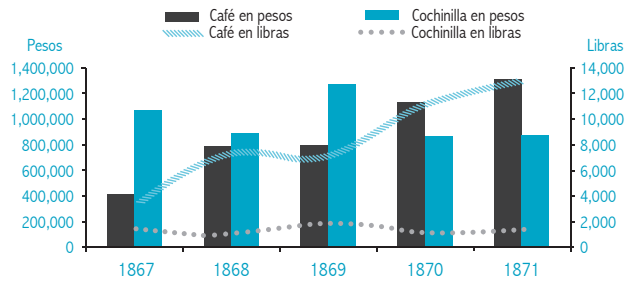
El peso inmenso de la Iglesia católica, el sentido ofensivo, de revancha, explica las modalidades que tuvo la restauración. Apareció un poder militar-clerical encabezado por un caudillo mestizo, el general Carrera, rodeado por la élite criolla conservadora, que el 1 de octubre de 1854, desde la Asamblea, lo eligió presidente vitalicio.[17] ¿No constituye una paradoja que la acendrada aristocracia oligárquica eligiera a un mestizo, de origen campesino, como su autoridad permanente? En la historia de Guatemala, Carrera inauguró el poder arbitrario, personal y violento; «inauguró» la práctica de confundir la independencia de los tres poderes del Estado, al ejercitar funciones ejecutivas, emitir leyes y aplicar justicia. La confusión de funciones reduce el Estado a una modalidad pre-moderna y contraría su legalidad básica.[18]

Las guerras, en todos los países, ayudaron a definir el Estado y lo nacional, estimularon identidades.[19] En Guatemala, la institucionalidad del Ejército es un proceso que «avanzó» cuando los campesinos, armados, lo estuvieron cada vez más y de manera permanente; dejaron de ser campesinos y se volvieron soldados. Después de 1848, tras la derrota altense, se inició el reclutamiento y se prescribieron formas irregulares de salario, dio inicio la vida en el cuartel, las jerarquías técnicas, los fundamentos iniciales del Ejército.[20]

Economía y Estado avanzan cuando se forma el mercado nacional. Esto no podía lograrse con la raquítica agricultura de los colorantes, producto colonial que reinició su ascenso después de 1830, cuando la grana o cochinilla sustituyó al añil. Los colorantes se cultivaron en pequeñas y medianas parcelas, con una infraestructura simple, en manos de propietarios de esa condición, en zonas de Amatitlán, Sacatepéquez y Santa Rosa, y luego, en otras regiones del país. El cultivo movilizaba mano de obra indígena numerosa en épocas de cosecha, muy sujeta a los ciclos naturales y a la demanda inglesa. Era una producción sin alcances geográficos, con pequeños pero numerosos propietarios mestizos, que fue creando una élite rural y un fuerte sector comercial intermediario, una operación de capitalismo mercantil de baja capitalización. Después de 1850 se empezó a extender el cultivo del café, sobre todo en la Costa Cuca y entre terratenientes de Los Altos. Las necesidades de tierra, mano de obra, crédito, caminos y otra infraestructura para la exportación fueron poco atendidas por el poder conservador.

En resumen, durante el *Régimen de los Treinta Años* algo se avanzó de forma zigzagueante en la estructuración de lo estatal; hubo limitaciones de todo tipo, tanto en lo político y social como en lo nacional y cultural. Con respecto a lo primero, el papel de la Iglesia, de las corporaciones religiosas, el Consulado de Comercio y la Asociación de Amigos del País, entre otras instituciones, limitó ámbitos de la jurisdicción público-estatal. La hegemonía fue solo violencia. Con respecto a lo segundo, la nación homogénea no podía proyectarse, pues las relaciones de dominio eran en esencia excluyentes (como se define previamente), como se hizo con la ciudadanía en la *Constitución* de 1857.

Gráfica 2.2 **Exportación de café y cochinilla (1867-1871)**



Fuente: elaboración propia con base en Wiliams, RG. (1994: 52).

3. Bases del Estado-nacional (1871-1897)

La victoria militar de 1871, encabezada por los generales Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios, dio inicio al período llamado *liberal*. Como se verá líneas adelante, durante esta etapa (1871-1897), a la cual identificamos como

17 La elección de Carrera tiene un triple significado: aseguró una larga estabilidad política; constituyó el *ingreso histórico de los mestizos a la política del poder* y, al ser el primer dictador militar, *inauguró* la primera experiencia autoritaria, caudillesca y violenta del Estado guatemalteco.
18 Esta usurpación de funciones judiciales fue iniciada por Carrera, quien recorría los pueblos y castigaba o perdonaba, emitiendo sentencias según su entendimiento particular.
19 Holden, RH. (2004).
20 Clegern, WM. (1994: 152).

el tercer momento, *el Estado se consolidó en términos relativos*. Si la gesta de 1871 constituyó o no una revolución sigue siendo un tema de debate; no obstante, puede decirse que sí fue un intenso período de *reformas modernizadoras* apoyadas en modalidades coloniales de trabajo. Se le llama 'liberal' no solo por sustituir al poder conservador, sino por su inspiración en el positivismo filosófico y la doctrina política liberal. Algo similar sucedió en la segunda mitad del siglo XIX, durante la construcción de los Estados latinoamericanos, cuando ocurrió lo que Germani llama «la época de las autocracias unificadoras».[21]

Recuadro 2.2
Estado liberal, oligárquico y cafetalero

La denominación de 'Estado liberal' alude, en el nivel conceptual, a la constitución de un poder que basa su legalidad en el reconocimiento de la igualdad; para lograrlo, son importantes el respeto a la diversidad religiosa y a las diferencias en las ideas políticas, así como el derecho a organizarse, a manifestarse en los espacios públicos y a la libertad económica, en virtud de la cual todos pueden ser contratados, valorándose la libertad de trabajo. Todo esto es el reconocimiento jurídico de la igualdad ciudadana que el Estado realiza: el individualismo como raíz de lo político.

En América Latina, suele hablarse del Estado oligárquico y de la oligarquía, como una estructura de poder autoritario basado en la gran propiedad de la tierra, la riqueza y la producción agraria; la explotación de la mano de obra con modalidades coloniales. Constituye un grupo cerrado, auto reclutador y endogámico, que concentra riqueza, cultura y poder y produce ideologías basadas en su preeminencia social.

En Guatemala, suele hablarse de Estado cafetalero porque fue este poder —con ocasión de producir y/o exportar café— el que realizó con éxito la tarea de establecer de forma definitiva los vínculos con el mercado internacional. El café se convirtió en el eje de la vida nacional y la demanda externa fue el factor dinámico de la misma. El Estado cafetalero u oligárquico constituyó un poder militar y autoritario, basado en la subordinación violenta de otros sectores sociales, especialmente los indígenas, a quienes explotó con métodos pre-capitalistas.

Nótese que se trata de denominaciones que operan en espacios diversos. Lo *liberal* es más conceptual, lo *oligárquico* es más histórico y lo *cafetalero* precisa una función más factual. Por extensión, lo oligárquico, que es de uso más frecuente, no solo alude a las bases agrarias del poder, sino a una sociedad poco estratificada, sin clases medias, a una cultura política, a una conducta personal. En este texto, los tres nombres adjetivan indistintamente al Estado, en el momento de su constitución.

A continuación, se analizan sumariamente *los rasgos estatales más delineados* alcanzados durante el período liberal, en un orden que no supone primacía alguna:

3.1 La clase o élite nacional

En Guatemala, el «grupo nacional» lo formó la fracción más poderosa de cafetaleros y comerciantes, que hacia la década de los 60 del siglo XIX ya conformaban una coalición dominante junto a militares y políticos, sin ninguna relación con poderes externos. Por élite o clase nacional se entiende la fracción dominante cuyos miembros tuvieron la capacidad (o crearon las oportunidades para) de *acceder* al poder apoyados en recursos de fuerza, promoviendo así sus intereses económicos; organizándose políticamente y produciendo ideologías para acrecentar su dominio. *No hay posibilidad de Estado sin clase nacional independiente y dominante* y ésta no puede serlo si no dispone de recursos económicos, instrumentos de fuerza y de un aparato burocrático que le permitan ordenar a la sociedad según sus intereses.

Define al «grupo nacional» su capacidad para dominar y dirigir (con violencia o no) el Estado y promover la economía a su servicio y a cualquier precio. Tal fue la hazaña satisfecha por la generación de militares, políticos y productores que venía formándose, cuyos miembros permanecieron activos después de la victoria militar de 1871, que encabezó el general Justo Rufino Barrios. A esta clase se le llama oligarquía, como el recuadro 2.2 lo explica.

3.2 La economía y el mercado interior

El poder no solo se desarrolla políticamente; requiere una estructura económica de ámbito nacional, permanente, capaz de producir y sostener la arquitectura política de la nación. Desde mediados del siglo XIX se constituyó una estructura productiva con los colorantes, primero, y más dinámica con el café, después; la finca (o hacienda) fue la unidad productiva y el sistema finquero el soporte político, el microcosmos socio-económico y cultural en el cual se procesaron las relaciones de dominio y se reprodujeron las desigualdades existentes. La

21 Germani, G. (1963: 140 y ss.).

finca cafetalera se apoyó en la gran propiedad y en la oferta de mano de obra que, por la intervención del Estado, fue forzosa, abundante y barata.

El crecimiento económico bajo el régimen liberal desenterró los mandamientos, con el nombre de *Ley de Jornaleros*,[22] el trabajo forzado por deudas, el castigo a la vagancia. Una circular del 3 de noviembre de 1876 autorizaba a los gobernadores departamentales a ayudar a los productores a obtener trabajadores, lo cual incluía el reclutamiento forzado.[23] Los trabajadores estaban obligados a portar siempre un libreto que probara su trabajo y que no tenían deudas pendientes. Esta fue otra manera legal de crear el trabajo obligatorio.[24]

Se crearon instituciones y servicios estatales y privados de carácter comercial, financiero y crediticio; surgieron ferrocarriles, caminos, puertos, el telégrafo, aduanas, registro inmobiliario, transporte marítimo, bancos, cárceles. Aunque apareció antes, a principios de la segunda mitad del siglo XIX,[25] la hacienda cafetalera sólo logra la consolidación de los intereses sociales de la élite de propietarios hasta cuando el Estado les fuera propio; la finca o hacienda continúa con vigor por lo menos durante algunas décadas del siglo XX.

3.3 La centralización del poder

La concentración de poder característica de todo Estado moderno alude a la fuerza militar y económica expansiva de los intereses de la clase dominante, la cual incorpora territorios, grupos humanos, riquezas económicas y las pone a su servicio, bajo su jurisdicción central. El Estado liberal buscó cumplir con esa necesidad cuando se fundieron los comandantes de armas con los jefes políticos departamentales; se concentró el control político-militar como poder presidencial. En otra dimensión, cuando logró la reincorporación de la extensa región altense y se debilitó al perder territorios que quedaron a favor de México, Inglaterra y El Salvador. De hecho, la ruptura del pacto federal fue una decisión pro-estatal. La creación de autoridades estables, como en el régimen conservador, favoreció la centralización política. La ampliación de la «frontera» agrícola, bajo el régimen liberal, así como el establecimiento de vías de comunicación terrestre, eléctrica y política, establecen formas de control más eficiente, con mayor concentración de poder. En esa línea, debe considerarse la militarización del poder local.[26] La ley reconocía al municipio como entidad independiente y con autoridades (formalmente) electas.[27]

3.4 Nación homogénea/heterogénea

La concentración de poder se realiza en el ámbito de la nación, que por circunstancias de origen no pudo ser homogénea en el caso de Guatemala; las fuerzas constituyentes no buscaron crear una nación homogénea, sino *homogeneizadora.*[28] La *Constitución* de 1879 proclamaba que Guatemala era una nación soberana, con un gobierno representativo y republicano; reconocía la nacionalidad a todos los nacidos en el territorio y la ciudadanía a los varones mayores de 21 años que tuvieran ingresos o profesión. Mediante una modificación, en octubre de 1885, se completó la definición, al exigir que el ciudadano fuese alfabeto; de esa suerte, la población indígena no fue incorporada como ciudadana, sino como fuerza de trabajo. Eso fue suficiente para los propósitos de la clase nacional.

Como se sabe, el Estado moderno requiere una extensa ciudadanía, inclusiva, que tenga por lo menos una homogeneidad lingüística. Ni conservadores ni liberales, criollos o mestizos, intelectuales o militares, tenían sensibilidad, información o cultura política en aquel tiempo para advertir que la heterogeneidad impediría o debilitaría las posibilidades de identidad nacional, el sentido de pertenencia, la aceptación de un pasado común, las lealtades al Estado. Cuando el Estado antecede a la nación, como ocurrió en Guatemala, la homogeneidad no existe previamente; puede haber en el inicio una nación no homogénea, que se alcanzaría como resultado de políticas de mestizaje o asimilación cultural, mediante el fomento de la educación, la mejora en las condiciones de vida y de trabajo, menos desigualdades como diferencias de clase, la práctica de la discriminación positiva y, en general, la motivación de la participación como práctica que conduce a ciudadanías menos diferenciadas. En Guatemala fue suficiente la existencia de una élite, grupo o clase dominante homogénea para iniciar la fundación del Estado nación.

22 D.º 177, de abril de 1877, abolido por Reyna Barrios en 1894, pero de hecho vigente hasta 1920.

23 Carrera mantuvo una actitud compasiva con los indígenas, que contrasta con los excesos que en nombre de la modernización cometieron los liberales. Visiones nuevas sobre las relaciones en el régimen conservador aparecen en Reeves, R. (2006) y Williams, RG., (1994: 111-115).

24 Williams, RG., *óp.cit*., p. 116 y Palma, G. y Taracena, A., (2004: 92-97).

25 En 1845, el Consulado de Comercio publicó un manual para el cultivo del café; en 1862, Suchitepéquez, Retalhuleu y Escuintla concentraban en más de un 30% la producción de café, pero exhibiendo siempre un crecimiento lento en relación con el entusiasmo por la grana, ya en decadencia. Cf. Williams, RG. (1994: 54).

26 El *Código Militar* (1878) estableció funciones políticas para que los oficiales graduados actuaran como comandantes de armas y luego, a partir de lo dispuesto por la *Ley Orgánica del Gobierno Político Departamental* (1879), para que fuesen jefes políticos. Ambas funciones las realizaba la misma persona.

27 *Ley Orgánica del Gobierno Político de los Departamentos*, D.º 244, de 1879. El «municipio libre» fue implantado en toda América Latina, pues corresponde a una honda tradición medieval española.

28 Noción sugerida por Gustavo Palma Murga.

La nación heterogénea hay que asumirla, primero, en términos socio-históricos. El Estado moderno[29] es el Estado capitalista y su base económica conlleva, de manera inherente, una estratificación social, que produce diferencias de clase que se acentúan con la heterogeneidad étnico-cultural. Hay, de hecho, lo que se reconoce como una *inclusión marginal*, pues los indígenas forman parte de la nación en condiciones límite, a partir de su participación en el mercado de trabajo, en las formas marginales del consumo, con ocasión de la leva militar.

Recuadro 2.3
Nación, ladinos e indígenas

«Los regímenes liberales guatemaltecos de los siglos XIX y XX se inclinaban por crear una nación, a semejanza de esfuerzos similares que se realizaban en otros lugares de América Latina y Europa. [...] Los líderes criollos liberales de Guatemala imaginaron una comunidad de tipo europea, una nación occidental de gente blanca con idioma y cultura europeos. Sin embargo, Guatemala estaba inconvenientemente compuesta en su mayor parte por personas de piel obscura, la mayoría de las cuales hablaba una de las diversas lenguas indígenas aborígenes y estaba organizada en comunidades étnicamente diferenciadas que todavía reflejaban la segregación de las reducciones coloniales».

«La estrategia de los liberales tuvo un éxito parcial. La idea era que la nación fuese conducida por los blancos —los criollos— e incluyera a personas de color que se rigieran de las conductas occidentales. A esta combinación de grupos de orígenes tan diversos —que incluiría a todos con excepción de los indígenas— que gozaría de las ventajas de la hegemonía, se le conoció con el nombre de "ladinos". [...] A todos estos no indígenas —de piel obscura o blanca— se les convocó directamente a identificarse con la nación guatemalteca. Los indígenas de piel obscura que no aceptaron de manera inmediata las costumbres occidentales fueron segregados, quedaron enquistados en el interior de la nación más amplia, y se les clasificó como: "indígenas" o "indios". Así permanecerían hasta que renunciaran a comportarse como indígenas y, ya como "ladinos", entraran a formar parte del cuerpo de la nación».

Adams, R. y Bastos, S. (2003: 43-44).

3.5 Un Ejército profesional

La *constitución de un Ejército* forma parte de la constitución del Estado. Y el poder estatal se encuentra en el centro de la agenda política de la dominación. Como factor causante del Estado, se le encuentra en sus orígenes, como ha sucedido en todas partes. El poder de Carrera se apoyó en un Ejército aún no profesional. Muy pronto los liberales habrían de ocuparse de este propósito. A finales de 1872 llegó a Guatemala una misión militar española, con el propósito de crear una Escuela Politécnica (D.º 86 de 1873) y así tener oficiales académicos.

El Ejército se profesionalizó y creció; entre 1871 y 1910 el presupuesto militar se multiplicó por diez y la Secretaría de Guerra tuvo durante los 40 años siguientes el mayor porcentaje presupuestario.[30] Con el *Código Militar* (1878) se reforzó el estatus profesional con un cuerpo de oficiales diseminados en las Jefaturas Políticas del interior.[31] Se generalizó la militarización de la política.

3.6 El sistema monetario y fiscal

Dos rasgos estatales relativos a la nación son un idioma y una moneda comunes. Es casi inevitable recordar una tautología histórica: la moneda es el instrumento de las transacciones en el mercado, *a fortiori,* sin ella no se puede comprar o vender mercancías, pagar salarios o cobrar impuestos. Guatemala fue un ejemplo sobre cómo las dificultades recurrentes para lograr una moneda estable obstaculizaron las transacciones mercantiles, retrasaron el pago de la deuda externa, fueron pretexto para no pagar el trabajo y debilitaron su sistema fiscal. También es importante el régimen fiscal, pues constituye la viga maestra de la estructura administrativa del Estado. Esa relación de necesidad entre el poder público y un sistema fiscal es de doble vía: solo el Estado puede cobrar impuestos, pero solo haciéndolo se constituye en un Estado moderno.

En Guatemala, el ejercicio de la fiscalidad ha sido permanentemente insatisfactorio; ya se mencionó la grave crisis fiscal de la República federal y, luego, los problemas del régimen conservador. Un esfuerzo ordenador se realizó a partir de 1840, cuando se logró que los ingresos del Estado incluyeran la alcabala (marítima), que ascendió al 36%, porcentaje solo superado por el impuesto al consumo de aguardiente y chicha, de 40%. El auge de la cochinilla favoreció los impuestos al comercio exterior. Sin embargo, el mayor problema del emergente Estado fue su necesidad de recurrir a los «préstamos externos» desde su mismo nacimiento; ello

29 Se habla de 'moderno' en los términos establecidos en el capítulo I, es decir, el Estado que logra asegurar para sí mismo el control único de los instrumentos de fuerza en el interior de la nación.
30 SNU (2001: 7).
31 Taracena, A. (1997).

produjo un histórico déficit fiscal que debió pagarse con moneda acreditada, de la que se careció constantemente.[32]

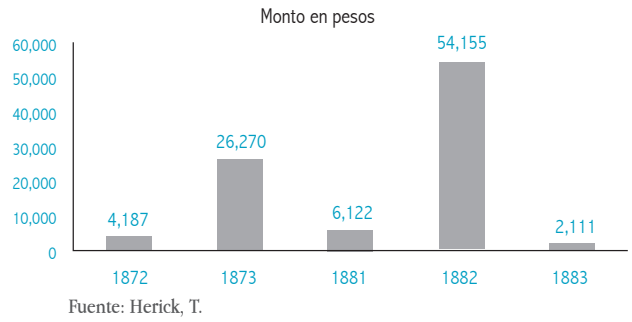
En cuanto a los gastos presupuestados, en 1873 el mayor rubro era el de costos administrativos (Ministerios), equivalente al 82% del total. El porcentaje por pago de la deuda externa era de un 9%. En una comparación de los gastos por función para ese año, el Ministerio de la Guerra tenía el 43% y el de Educación sólo el 4%. Diez años después (1883), los costos administrativos sumaban un 43% y el pago de la deuda había ascendido a un 53% del total de gastos. Y, por Ministerios, el de la Guerra retenía un 15% y el de Educación había bajado al 0.04%. Había también un rubro de «hospitales y orfanatos» y un nuevo Ministerio, el de Fomento.[33]

Los problemas de créditos para la cosecha empezaron a resolverse con la creación de un sistema bancario, en 1874. En efecto, el Estado fundó el Banco Nacional de Guatemala con los recursos confiscados a la Iglesia; no funcionó bien y fue sustituido por bancos privados: el Banco Internacional (1877), que compartió el monopolio de emisión de billetes con el Banco Colombiano (1878). Después aparecieron el Banco de Occidente, en Quezaltenango (1881), el Agrícola Hipotecario (1894), el de Guatemala y el Americano (1895).[34]

3.7 La Iglesia y el Estado

Donde quiera que surja el Estado moderno, la Iglesia deja de ocuparse de los asuntos terrenales, de la administración pública, de la economía. En algunos países protestantes, esto fue objeto de transacción entre ambos poderes. En Guatemala se generó un clima profundamente anticlerical, el régimen liberal abrió un frente de combate desigual: tomó medidas de diverso alcance político y cultural para asegurar que las funciones públicas, mundanas, correspondieran definitivamente al Estado y la Iglesia se ocupara de los asuntos que tienen que ver con la vida espiritual, lo confesional-privado. El 3 de septiembre de 1871 se expulsó a los jesuitas; en diciembre del siguiente año se prohibieron los diezmos y en enero de 1873 se suprimieron las Cortes eclesiásticas y su jurisdicción penal y civil; luego terminó el control de la Iglesia sobre el Registro Civil y el magisterio, la validez de los matrimonios civiles, la supresión de los conventos y de sus propiedades,[35] se prohibió las procesiones y el uso de hábitos religiosos en público, entre otros.

Gráfica 2.3 **Ingresos al Estado por venta de propiedades de la Iglesia (monto en pesos)**



Fuente: Herick, T.

El 24 de agosto de 1873 se puso fin a la institución de «manos muertas» en cuyo marco la Iglesia heredaba propiedades de personas pías que compraban así sus indulgencias. Las tierras de las órdenes religiosas fueron nacionalizadas y luego vendidas para fortalecer la estructura finquera; con los recursos así obtenidos se creó el Banco Nacional. La desvinculación de la Iglesia fortaleció la autonomía del Estado, tal como ha sucedido en la historia del Estado moderno, porque se definen mejor los fueros o jurisdicciones de ambas instituciones. Se afirma así la distinción secular de lo confesional-privado con lo público-estatal.

3.8 Las fronteras

El problema de los límites territoriales fue motivo de guerras, pérdidas y anexiones; constituye un tema importante porque las fronteras no sólo definen la jurisdicción interna (los límites de la dominación) del Estado, sino señalan en el exterior dónde empiezan los Estados vecinos. Con México hubo un arreglo preliminar cuando en septiembre de 1847 sus autoridades decidieron unilateralmente que el distrito de Soconusco quedara unido a Chiapas y, en consecuencia, a la nación mexicana. El tratado definitivo fue firmado por Barrios en Nueva York el 12 de agosto de 1882; mediante ese acto Guatemala perdió 50 mil kilómetros cuadrados. El 30 de abril de 1859 se firmó un tratado de límites sobre Belice, con Gran Bretaña, el cual estableció un compromiso que este último país no honró;[36] ante ello, el Gobierno liberal hizo varios reclamos infructuosos que dejaron imprecisos los límites con Guatemala. Pocos años después, el Gobierno mexicano reconoció la jurisdicción inglesa y suscribió un tratado de límites que no fue consultado con Guatemala.

32 Véase Icefi-SAT (2009).
33 *Ibíd.*, pp. 270-276.
34 Bulmer-Thomas, V. (1989: 4).
35 Herick, T., *óp. cit.*, p. 190.
36 El 21 de septiembre de 1981, el Reino Unido concedió la independencia de Belice; el 30 de septiembre de 2002, Guatemala y Belice acordaron solucionar el conflicto, lo cual es algo aún pendiente.

4. Sobre la oligarquía

La expansión de la producción de café y las variadas instituciones que se establecieron para su exportación no hubiesen podido darse sin el impulso directo del Estado, sin el compromiso que configura la identidad entre el poder y el café; *el café es la nación*, sentenció un terrateniente. La entrega gratuita o a precios «políticos» de la tierra, la difusión de técnicas de cultivo, la importación de cepas o muestras, la presencia de expertos llegados de Costa Rica y Colombia, y luego los servicios de comunicaciones, registro legal, crédito, son solo algunos ejemplos de lo que constituyó la naturaleza íntima de un poder abiertamente dedicado a estimular y proteger los intereses de la élite dominante. En una relación de doble dirección, el Estado protegió a los cafetaleros y éstos conformaron al Estado.

Destaca la creación de un mercado de trabajo que volvió oferta lo que debió ser demanda gracias a los instrumentos de fuerza de que dispone el Estado. Esta dinámica económica se efectuó en el seno de un sistema político que aseguró abundancia de tierras, mano de obra oportuna y barata, orden público seguro. El hambre de tierra no reconoció límites; una parte de la tierra de las comunidades indígenas fue convertida en censal, para luego ser vendida. Hacia 1873, 200,000 acres de la región de la Costa Cuca y El Palmar fueron «reconstituidos» como tierra estatal y repartidos en lotes de 110 a 550 acres, vendidos por 500 pesos a plazos.[37]

Según el censo cafetalero, hacia 1890 ya había una extensa distribución de la propiedad y se había constituido la *hacienda cafetalera*. El censo mostró que más de la mitad de las fincas eran grandes plantaciones con más de 100,000 árboles, lo cual revela que fue rápida la constitución de la gran propiedad y que en el país existían las más extensas plantaciones de Centroamérica. *El latifundio y el trabajo gratuito conformaron a la oligarquía*. El café necesita, en la época de cosecha, cinco veces más trabajadores que el maíz. No fue casual, entonces, que las mayores empresas estuvieran cerca de poblados indígenas.

Con el mercado internacional, el intercambio fue desigual y conformó a la burguesía local, la oligarquía, debilitándola porque la capitalización (ganancias) de los cafetaleros estaba sujeta a los precios de compra-venta —que se fijaban en el exterior— y a las crisis periódicas que se originan en el mercado externo. Suele calificarse a la burguesía cafetalera como «tomadores de precios». La lógica anterior define un *rasgo* en la naturaleza del Estado oligárquico: fuerte y despótico hacia dentro, dependiente y débil hacia afuera.

Recuadro 2.4

Las formas coloniales de trabajo a fines del siglo XIX

Un resumen de las formas coloniales de trabajo se dictó en la época del general Reyna Barrios mediante el D.º 243, del 27 de marzo de 1894: «Cada patrono de una finca rural deberá entregar un libreto al mozo colono donde deberá constar el contrato celebrado y asentará semanalmente las cantidades que reciba y las que abone; no dar trabajo a ningún jornalero o colono que no presentare su boleto de solvencia con su anterior patrón, si lo hubiera tenido. El patrón, por medio del alcalde auxiliar de la localidad, podrá retener o poner en depósito provisional los haberes en especie, animales u objetos que la ley permite embargar y que pertenezcan a un colono que haya huido o dé señal inequívoca de querer huir sin estar solvente con el patrón. Los patrones, sus encargados o agentes, podrán perseguir a los trabajadores fraudulentos que no hubieren cumplido sus compromisos y las autoridades designadas en esta ley están estrictamente obligadas a expedir órdenes de captura y facilitar los medios que están a su alcance para su aprehensión. Aprehendido el trabajador, queda a sus patronos, sus encargados o agentes, la facultad de pedir que se devuelva a la finca o sea remitido, para que desquite la deuda, a la Compañía de Zapadores. Todos los gastos ocasionados por la captura, detención o conducción del jornalero o colono prófugo serán por cuenta de éste, cargándose a su respectiva libreta. El colono puede comprometerse a trabajar en una finca por un período no mayor de cuatro años, pero pasado ese tiempo, aunque no se renueve el contrato, si el trabajador no está solvente con el patrono, no podrá retirarse de la finca.»

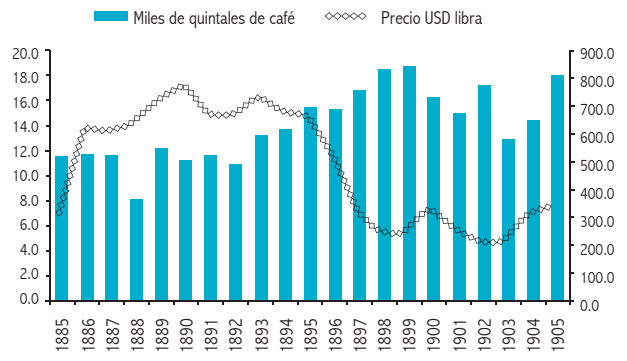
Las fuerzas sociales que se formaron desde la hacienda cafetalera, la modulación del poder que ejercieron y las ideologías que lo justificaron, definen lo que se ha llamado *oligarquía* o burguesía agraria. La naturaleza de cómo se produce y cómo se distribuye o circula lo producido influye en su carácter social. Hubo una combinación de factores favorables y desfavorables, unos en la producción, otros en la distribución. Fueron favorables la abundancia de tierra, la oferta suficiente de fuerza de trabajo y la promoción y apoyo desde las instituciones estatales.

Sin embargo, la distribución se apoyó en tres factores desfavorables, altos precios en el transporte terrestre y marítimo, el capital comercial intermediario en manos de empresas no nacionales; fijación de volumen, calidad

37 Cf. Williams, RG. (1994: 60-67).

y precios, en manos extranjeras. Se constituye así una situación de dependencia estructural, entendida como la articulación de intereses entre los cosechadores locales y los comerciantes-expendedores, en el exterior. En este aspecto no existe alternativa: por lo general, los países dependientes de la exportación de productos primarios (incluso en el caso del petróleo) no pueden dirigir sus políticas económicas, ni asegurar su inserción favorable en la economía mundial.

Gráfica 2.4 **Producción de café (oro) y precio (1885-1905) (miles de quintales y precio USD libra)**



Fuente: elaboración propia con base en Williams, RG. (1994: 297-298).

5. El estancamiento político (1898-1920)

En 1897 se produjo una profunda crisis en el mercado internacional del café. Esta fue la primera vez en que la dinámica ascendente del progreso se paralizaba o se revertía y las ilusiones en el cambio se derrumbaban. Los efectos perniciosos ocurrieron por todas partes: en las finanzas públicas hubo un enorme desorden monetario; incrementos de la pobreza; desorden en el comercio; caos político. Fue una contracción del sistema de la que ni los cafetaleros ni los políticos o sus intelectuales dedujeron las conclusiones pertinentes. Siguieron creyendo que tanto el auge como la crisis eran fenómenos cíclicos, naturales, frente a los cuales sólo era posible esperar. A partir de 1897 los precios internacionales del café cayeron a más de la mitad, durante una década.

Junto a la crisis del café, el régimen heredó una grave crisis monetaria y financiera. Los bancos privados fueron autorizados a emitir billetes de curso legal y el Estado perdió la autoridad monetaria y se convirtió en deudor; se dispensó a los bancos de la obligación de pagar en moneda de plata u oro ante la presentación de billetes, permitiéndose el pago de impuestos en papel moneda; el tipo de cambio cayó y la economía monetizada se debilitó más. Un ejemplo ayuda a comprender la situación: el año fiscal 1900 empezó con un déficit que se resolvió con préstamos del Banco de Guatemala (privado) y del Banco de Occidente, que se amortizaron con la contribución de caminos, del papel sellado y timbres fiscales. El D.º 588 (de octubre de 1898) ordenó descontar entre el 5 al 30% de sueldos y jubilaciones para alcanzar el equilibrio fiscal. Durante años fue imposible fijar un presupuesto de ingresos y gastos, pues los billetes en circulación se depreciaban con cada emisión.

La mencionada crisis afectó las funciones y rasgos estatales. Es en ese momento, cuando la economía creció con tantas dificultades que pareció un estancamiento, llegó al Gobierno el licenciado Manuel Estrada Cabrera (1898-1920). Por esa época, concurrieron otros factores adversos, como el terremoto que destruyó parte de la capital (1917-1918) y los efectos causados por la Primera Guerra Mundial. En estos años se materializó la presencia múltiple de Estados Unidos, convertidos, después de la guerra con España, la toma de Puerto Rico (1898) y la casi ocupación de Cuba, en el factor de poder más poderoso en la vida centroamericana.[38] Estados Unidos firmó compulsivamente los llamados *Tratados de Washington* (1906), para asegurar la paz en la región y la no reelección presidencial.

La explicación es de orden histórico y no es posible afirmar que la crisis económica reforzó los componentes violentos del Estado liberal, o que acentuó los peores rasgos del poder personal. Pero, sin duda, estos componentes alcanzaron nuevas modalidades con Estrada Cabrera, con quien el sistema político se estancó, el consenso se suplantó con reelecciones sin pluralismo y competencia. Ello no impidió que el dictador se apoyara en la organización del pueblo, en Club Liberales, una suerte de populismo vertical que, en todo caso, aparece como la primera experiencia de la utilización popular como masa de maniobra electoral. Las reelecciones se basaron en apoyos de «los pueblos» del interior, como ocurrió en la primera reelección de 1904, en la cual obtuvo 550 mil votos en un país de millón y medio de habitantes y donde solo votaban los hombres, alfabetos y mayores de edad.[39] En la última reelección, en un denso clima de terror,

38 Ya desde 1847, había arrebatado a México la mitad de su territorio y, en 1850, Inglaterra y Estados Unidos firmaron el *Tratado Clayton-Bulwer*, por el que ambas potencias se comprometieron a no ocupar parte alguna de Centroamérica y dejar en libertad la construcción de un canal interoceánico. En 1855, con apoyo de los estados sureños, William Walker invadió Nicaragua; volvió en 1858, por lo que un año después, temerosos de una agresión *yankee*, Carrera y sus consejeros decidieron firmar el tratado de límites con Inglaterra.

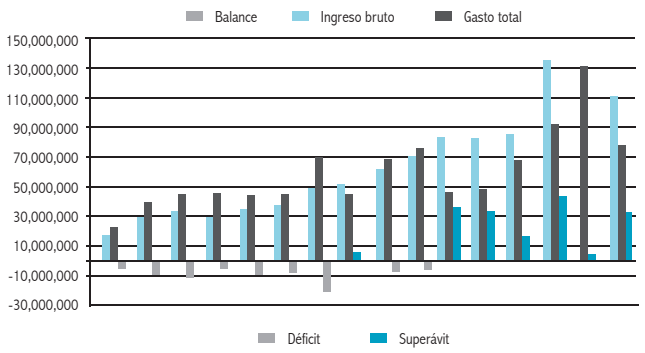
39 Según don Francisco de Lainfiesta, la cifra razonable sería la de 350,000 votos, lo cual indica que unos 200,000 votos fueron ficticios (*óp. cit.*: 24). Según cálculos propios, descontando un 40% de menores de edad y de esos un 80% de analfabetos, el *corpus* ciudadano estaría formado por unas 70,000 personas, asumiendo que todos fueron a votar.

Estrada Cabrera creó más de 500 clubes políticos, muchos de ellos integrados por obreros y artesanos. Es este un aspecto ignorado y que se supone era el contrabalance frente al poder militar.

El Ejército estuvo siempre bajo control presidencial y Estrada Cabrera le apostó a las lealtades de oficiales de línea y de carrera, promoviendo preferentemente a aquellos. La estructura centralizada del poder descansó de nuevo en el control que ejercieron los comandantes de armas locales y los jefes políticos, fusionados y en permanente rotación. Hacia 1900, el Ejército activo tenía 2555 oficiales y 6884 soldados organizados en 137 batallones. En 1920 había 215 comandantes locales y 88 guarniciones militares.[40]

La gráfica 2.5 consigna información sobre la estructura de los ingresos y gastos del Estado, en moneda nacional que, con relación al dólar, estuvo en permanente desvalorización. No se entienden los superávit tan frecuentes, menos aún después del terremoto y de la crisis provocada por la Primera Guerra Mundial.

Gráfica 2.5 **Ingresos, gastos y balance del Estado (1903-1918) (pesos)**



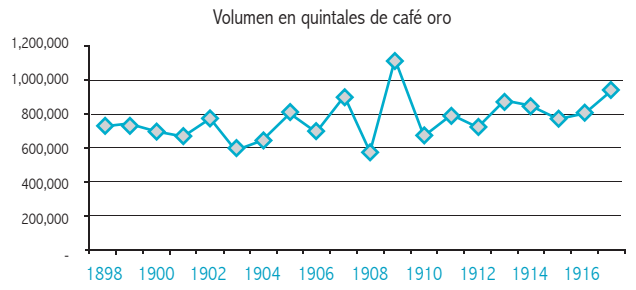
Fuente: Rendón, MC. (s.f.: 56).

En estos años hubo tres fenómenos económicos con efectos en el mediano plazo para la constitución estatal. Uno, la creciente participación de extranjeros, alemanes sobre todo, en el negocio cafetalero. Ello fue resultado de una política de colonización que suponía que los emigrantes europeos, emprendedores y con recursos, serían un factor de civilización en el seno de una sociedad atrasada. Emigrantes belgas y alemanes llegaron en forma individual o como parte de grupos empresariales. Fueron cosechadores y además intermediarios en el comercio de exportación.

La capacidad innovadora de los hacendados alemanes los situó pronto en el primer lugar productivo y como los mayores intermediarios en las ventas al exterior. Por ejemplo, en 1913, del total de la producción de café (1.04 millones de quintales), cerca de la mitad fue producida por extranjeros y un 34% por propietarios alemanes. En esa cosecha, la producción promedio de las fincas nacionales fue de 317 quintales por caballería, mientras que las de propiedad alemana tuvieron una producción de 1241 quintales, es decir, una productividad casi cuatro veces superior.[41] En la cosecha de 1935-1936, de un total aproximado de 1.16 millones de quintales exportados, el 64% perteneció a firmas alemanas, el 18% a estadounidenses, el 7% a holandesas, el 4% a británicas y sólo el 5% a comerciantes guatemaltecos.

Los alemanes utilizaron la reglamentación colonial de la *Ley de Jornaleros*, el peonaje por deudas y la mano de obra semigratuita, con lo cual tuvieron el mismo comportamiento que los nacionales.[42] Se concentraron en la boca costa del Pacífico occidental y en Alta Verapaz. Actuaron como enclaves aislados la ciudad de Guatemala; muchos tuvieron su centro de operaciones en Quetzaltenango, con Champerico como su puerto de salida, mientras que los de Alta Verapaz tenían articulación directa con Alemania a través del lago de Izabal.[43]

Gráfica 2.6 **Volumen de las exportaciones de café oro (1898-1920) (quintales de café oro)**



Fuente: McCreery, D. (1983:301) y Wagner, R. (1996: 329) en Icefi-SAT (2009: 102).

El segundo tema es el relativo al surgimiento del banano como producto de exportación que, salvo los primeros momentos hacia 1901, siempre estuvo en manos extranjeras. La primera concesión de tierras nacionales, liberalización de impuestos y otras prebendas se otorgó a la *United Fruit Company* (UFCO, por sus siglas en inglés) que, desde entonces, empezó a crecer en toda la región. La naturaleza de la plantación bananera fue la de un monopolio, con el rasgo de una *economía de enclave* que no podía contribuir al desarrollo del mercado interior. En efecto, la producción, transporte y exportación de la fruta era de una empresa extranjera, que también realizaba la venta al detalle en el exterior. La organización interna de la agricultura bananera se hacía conforme a la ley de EE. UU. y

40 Rendón, C. (1996, tomo V: 20).
41 Información tomada de Wagner, R. (1996, cuadro 34: 269). Véase también González Izás, M. (2009).
42 Wagner, R. (1996).
43 Adams, R. (1970: 138).

en el interior del enclave circulaba el dólar; durante mucho tiempo la empresa no pagó impuestos y el salario obrero, el único gasto en moneda local, no podía *derramarse* en el mercado nacional porque el consumo de los trabajadores era captado por la oferta de los *comisariatos*, tiendas de la misma empresa.

Y el tercer aspecto, vinculado con el anterior, es que el mismo capital bananero pasó a controlar la totalidad del sistema ferroviario, por conducto de la *International Railways of Central America* (IRCA, por sus siglas en inglés), la cual se hizo cargo de terminar líneas construidas con recursos nacionales, como el tramo que conecta a la ciudad de Guatemala con Puerto Barrios; o la línea a El Salvador. A la IRCA también le fue entregado el único puerto sobre el Atlántico, Puerto Barrios. Los intereses de la UFCO-IRCA se convirtieron de inmediato en una poderosa fuerza política en la primera mitad del siglo XX; asimismo, la *Tropical Radio & Telegraph Co*. producía toda la energía eléctrica que se consumía en el país. De esa cuenta, poderosos intereses extranjeros llegaron a ejercer dominio sobre alrededor del 40% de la economía nacional.[44]

Los ingresos públicos provenían de los impuestos a la exportación del café; en 1898 un quintal pagaba un peso plata, que en junio de 1899 se redujo a un peso papel moneda, luego a seis pesos en moneda corriente y en 1912 subió a uno y medio pesos oro. También existió la contribución militar (pago para evitar el servicio militar) que en el inicio era menor para los indígenas; en 1905 subió a 100 pesos anuales, sin distinción étnica y, en 1915, a 500. La renta sobre licores se mantuvo en 0.50 centavos por botella hasta 1915, cuando subió a un peso. Hubo varias monedas y distintos tipos de cambio que, junto a procesos inflacionarios, ocasionaban una enorme anarquía en el cálculo económico y su control estatal.[45] Este desorden debilitó la economía de precios y salarios, dificultó el cálculo del valor/trabajo y reforzó el uso de formas simbólicas, de escaso valor adquisitivo, como las *fichas* de cartón. De esta manera se reforzaron las prácticas serviles de trabajo.

El gasto público no daba atención a los problemas sociales; según el censo de 1893, había 1.3 millones de habitantes con un 85% de analfabetos; los gastos en educación variaron pero nunca fueron superiores al 1% del presupuesto; en 1900 había 50,000 alumnos en escuelas públicas y 4700 en privadas, cifras que son inestables. Se crearon las Escuelas Prácticas destinadas a enseñar oficios. En 1916 hubo 1502 profesoras y 1514 profesores; en 1904, la educación superior tuvo 337 estudiantes y en 1919 la Universidad Nacional Estrada Cabrera contaba con 335. No hubo políticas de salud, salvo cuando se trataba de políticas sanitarias para atender las pestes como la fiebre amarilla (1915), que mató a 43,733 personas y estuvo bajo control.[46]

En resumen, en este período el Estado no se fortaleció en su doble condición de dominación de clase y cohesión o integración de clases; lo primero alude a su debilitamiento como poder soberano al realizar ingentes concesiones de riquezas nacionales sin compensaciones, sin impuestos y, por el lado del mercado nacional, aceptar estructuras productivas que funcionaron como enclaves y no beneficiaron al mismo mercado nacional. Los cafetaleros perdieron competencia como productores en relación con cosechadores extranjeros con altos niveles de productividad; también, al compartir como «socios» minoritarios la cuota de ganancia con los intermediarios comerciales exportadores extranjeros. Lo segundo se refiere a que la dictadura, como tal, no admitió forma alguna de organización y participación política; se mantuvo como una autocracia celosa apoyada en la policía para excluir o castigar. Como se sabe, las formas de hegemonía de clase y su legitimidad menguan a medida que se prolonga en el tiempo; en este caso, se habla de un poder autoritario que abarcó dos generaciones y cuya legalidad no pudo derivar de los mecanismos electorales de reelección vertical, con candidato único. Se subraya, a partir del análisis, que *es necesario un Estado que controle pero también que gobierne.*

La crisis que expulsó a Estrada Cabrera fue encabezada por personalidades militares, políticas, religiosas y gremiales, algunas organizadas en el Partido Unionista. El caudillo fue removido por la Asamblea Nacional, que lo declaró insano. La respuesta a ello fue un enfrentamiento violento, del 9 al 15 de abril de 1920. Fue, de hecho, una alianza ecuménica conformada por fuerzas artesanales, políticos conservadores de la oligarquía y militares «barristas», herederos de la tradición liberal. Pero, sobre todo, por influencias determinantes de la política de Estados Unidos,[47] que alentó al unionismo y presionó a Estrada Cabrera.

6. La crisis del Estado liberal (1930-1944)

La sustitución de Estrada Cabrera abrió un momento de potencialidades políticas democráticas y desarrollistas que se frustraron. Una generación de militares de convicción

44 Handy, J., citado por Marti, WJ. (2006: 34).
45 La información anterior es tomada de Icefi-SAT, *óp. cit.*: 101-104.
46 SNU (2001: 12).
47 Estrada Cabrera desobedeció la política estadounidense de expropiar a los alemanes durante la Primera Guerra Mundial, así como las recomendaciones de poner orden fiscal y monetario conforme el *Informe Kenmmerer.* La influencia de EE. UU. no ha sido valorada suficientemente. En sus memorias, Cabrera reconoce que «[…] a mí, me abandonaron los yanquis […]», Arévalo Martínez, R., en Rendón, (2000: 34).

liberal retomó el control del poder. El Partido Unionista, formado por una fracción conservadora de la oligarquía, se desorganizó con el golpe de Orellana en 1922. Ocurrió un despertar de fuerzas sociales sofocadas por la dictadura en la forma de organizaciones obrero-artesanales, intentos de formar partidos políticos por sectores medios y prácticas electorales que no alcanzaron a consolidarse. Regresaron los generales de escuela José María Orellana (1924-1926) y Lázaro Chacón (1926-1929). En febrero de 1931 fue electo como candidato de oposición el general Jorge Ubico.

Lo relevante del decenio (1921-1929) fue la reforma a la Constitución para prohibir la reelección presidencial (1927); se dieron nuevas concesiones a la IRCA y a la UFCO se le otorgó tierra a orillas del Motagua, en condiciones onerosas para el país. El interés de Estados Unidos en cuanto a ordenar al país incluyó apoyar las recomendaciones del experto E. W. Kenmmerer relativas a la adopción del patrón oro y la creación de un Banco Central.[48] Kenmmerer fue un ilustre experto de la Reserva Federal que venía de Honduras. Sus recomendaciones se enfrentaron a la oposición de los cafetaleros y banqueros. No obstante, la reforma monetaria, a fines de 1927, creó el quetzal a la par del dólar e inició el fin de desorden económico y monetario tradicional.

La crisis mundial de 1929-1930 no mostró tanto las debilidades inherentes al Estado liberal sino la naturaleza feble de quienes lo dirigían, es decir, la autocracia liberal, la oligarquía como clase subordinada a los intereses de las burguesías extranjeras. Las políticas procíclicas aplicadas demuestran un instinto oligárquico tradicional, pues aunque ésta fue una crisis universal y profunda, sus manifestaciones locales no acaecieron en el sector financiero, sino en la agricultura de exportación. En esta oportunidad, coincidieron los efectos de políticas económicas y sociales equivocadas con otras propias, personales, de un dictador con mentalidad propia del liberalismo del siglo XIX.

Se generó un *crack* financiero que en sociedades primario-exportadoras afectó primero al comercio internacional, expresado como un derrumbe de precios/volumen en las exportaciones, luego a la demanda y a los ingresos del Estado. Sin duda, al aplicarse otras políticas éste no se hubiese convertido en un prolongado período de estancamiento social y político y, en consecuencia, probablemente no habría conducido a la crisis del régimen y de ahí a la crisis del mismo Estado. La *razón de Estado* que manejó Ubico en el seno de una sociedad sofocada fue la obsesión por el orden definido como la inmovilidad por obediencia de actores en trance de modernización, la difícil aceptación pasiva de medidas públicas que afectaban a casi todos. Las clases medias se resentían ante la falta de propuestas de innovación cultural, por el castigo a la protesta legal, la oposición a proyectos de renovación económica y social.

La sociedad guatemalteca cambió entre la era de Justo Rufino Barrios, padrino, con la de Jorge Ubico, su ahijado. Más de medio siglo había transcurrido. Autores como Monteforte Toledo y Adams,[49] entre otros, documentan cómo se volvió (más) compleja la estratificación social —nuevos grupos cafetaleros, fracciones burguesas dedicadas a la industria y al comercio— y donde las «clases medias» fueron más importantes porque contribuyeron a definir diversas desigualdades, a partir de otros espacios de diferenciación colectiva: educación, urbanización, consumo, forma de vida, cultura de participación, organización.

Del malestar social, se citan algunos ejemplos. El 28 de julio de 1930 se produjo un levantamiento indígena en Totonicapán, inesperado y rápidamente reprimido; con apoyo de la Federación Regional Obrera de Guatemala (fundada en 1925 por anarco-sindicalistas), en febrero de 1931 los obreros de Cementos Novella se fueron a la huelga, que conmovió a unos y perturbó a otros. En febrero de 1932 ocurrió el levantamiento y la masacre de 30,000 indígenas, en El Salvador, con profundos efectos políticos en toda la región. Ubico utilizó esos efectos al arrestar a unas 300 personas acusadas de comunistas, silenciando así el movimiento sindical. En Nicaragua continuaba la lucha anti imperialista de Sandino, mientras que de México llegaban noticias sobre la movilización campesina y obrera por la nacionalización del petróleo. En 1934 fue descubierta una organización ligada al Socorro Rojo Internacional y, tiempo después, capturada una célula comunista, encabezada por Pedro Wainright Nuila, fusilado junto a cinco militantes más.[50]

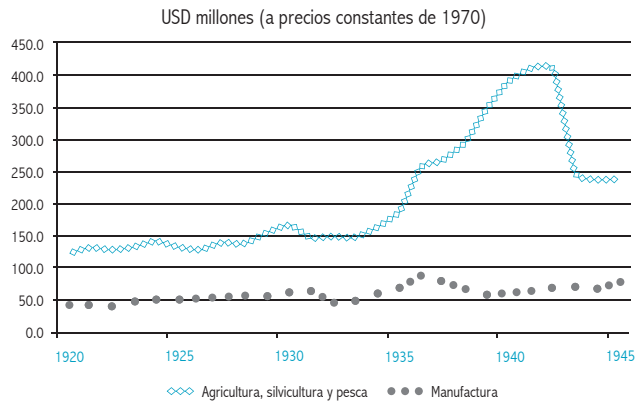
El General tampoco toleró la protesta de la burguesía agraria. Hubo problemas con la Asociación General de Agricultores (AGA), a la que ilegalizó por desacato; en septiembre de 1934, un grupo de importantes políticos y altos oficiales ubiquistas fue acusado de conspiración y una Corte Militar condenó a muerte a 16 de ellos, y a 60 cómplices a presenciar la ejecución.[51] También reprimió las ambiciones nacionalistas de medianos bananeros representadas por la AGA y opuestas a las concesiones a la compañía frutera, compañía que finalmente obtuvo importantes tierras en la región de Tiquisate, en el Pacífico. Asimismo, hubo malestar entre fracciones de la oligarquía por la política hipotecaria, financiera y de créditos

48 El interés de EE. UU. por lograr reformas monetarias en Honduras y Nicaragua determinó que este experto estuviese primero en esos países.
49 Monteforte Toledo, M. (1969) y Adams, R. (1970).
50 Dosal, P. (2005: 112-113).
51 *Ibíd.* Entre estos últimos se encontraba Miguel García Granados, nieto del caudillo de 1871 e íntimo amigo de Ubico, que luego huyó a México.

aplicada por el Banco Central y el Crédito Hipotecario, pues dejó a muchos sin tierra.

Los datos estadísticos sobre la producción de café son reveladores de un ciclo crítico: el último año de Ubico (1943-1944) apenas se cosecharon 132,498 libras, mientras que en 1927-1928 se produjeron 136,246.[52] La producción cafetalera, entre 1935-1936 ya había empezado a crecer, pero esta señal no fue advertida. El precio del café registró en los primeros cinco años un descenso promedio equivalente al 30% de su valor monetario. Y, como sucede en economías primario-exportadoras, cuando los impulsos dinámicos se originan en la demanda externa, la pérdida de tales impulsos se traduce en una decadencia del sector monetario del mercado interno, no se pagan impuestos ni salarios, ni los créditos, tampoco se hacen inversiones.

Gráfica 2.7 **Valor agregado de agricultura, silvicultura y pesca, y manufactura (1920-1945) (USD millones a precios constantes de 1970)**



Fuente: Bulmer-Thomas, V. (1989).

Se suspendió radicalmente el gasto público; la política deflacionaria reforzó a largo plazo los efectos negativos de la caída del ingreso del comercio exterior, con medidas tan graves como restringir el crédito bancario, suspender las escasas obras públicas, reducir salarios de la burocracia. La merma fiscal ocasionó serias perturbaciones al funcionamiento del Estado al bajar los ingresos públicos que, en 1928 y 1929, fueron de 15.3 millones de dólares, cifra que solo se alcanzó en 1945. Los impuestos a la exportación bajaron de 2.0 a l.5 quetzales por quintal; hubo moratoria de pago a los bancos y reducción de la tasa de interés. Numerosos pequeños y medianos propietarios perdieron su tierra. Un Estado sin recursos casi ya no lo es. Se rechazó el patrón oro, pero no se depreció la moneda; muchas de estas medidas no fueron transitorias porque, obsesionado por los déficit fiscales, Ubico buscó saldos positivos en medio de la debacle. Ahorró insensatamente, al punto de que un día antes de renunciar, con saldos positivos en la balanza comercial, pagó los últimos saldos de la deuda externa.

Más bien continuó primando el mismo ánimo restrictivo que abarcó los largos 14 años de dictadura: la reactivación del comercio exterior, desde 1934, no estimuló la demanda local y la capacidad para importar fue en 1943 de la mitad del nivel de 1929; el monto del gasto público se mantuvo igual entre ambos períodos y la contracción del crédito bancario fue tan brutal en 1944 que fue sólo del 43% del nivel que tenía en 1929. En breve, la acumulación de capital se redujo y afectó por vez primera y durante más de una década a la burguesía cafetalera. Estos son motivos que contribuyen a explicar el hondo malestar que dividió a la élite oligárquica en 1944. Por otro lado, la ayuda militar de Estados Unidos, relativamente considerable desde 1942-1943 debido a la Segunda Guerra Mundial y el entrenamiento en el exterior de una generación de oficiales, ya no fortaleció el poder personal de Ubico, sino al Ejército como poder institucional que ganó autonomía desde entonces. Estas circunstancias pueden dar cuenta de la división del Ejército cuando ocurrió la renuncia de Ubico.

El régimen reformó la vieja legislación liberal, sustituyéndola por una normativa que reforzó el papel del Estado y sus relaciones de dominio sobre los campesinos. Entre la nueva legislación cabe mencionar la siguiente: a) en 1932, el D.º 1816, estableció, *de iure*, el derecho de los finqueros a portar armas y a matar al campesino sorprendido en su propiedad. De hecho, esto ya venía ocurriendo. b) El D.º 1995 abolió la ley del peonaje por deudas que tan fuerte influencia tuvo en la conformación colonial del mercado de trabajo, de color servil, y que ató a varias generaciones de indígenas a la hacienda cafetalera. La ley daba dos años para que el propietario resolviera el adeudo con sus trabajadores, después de lo cual el vínculo se terminaba. c) El D.º 1996 creó el «delito de vagancia», en el que se incurría si no se probaba tener alguna profesión, un cierto nivel de ingreso o cultivo de la tierra. El «culpable», identificado por el Estado, tenía que trabajar entre 100 a 150 días en una propiedad cafetalera, por un salario señalado por el propietario. El campesino debería portar un «libreto» entregado por las autoridades, donde el terrateniente anotaba los días trabajados.

La *Ley contra la Vagancia* permitió al Estado ejercer un control que se vería aumentado con el «impuesto de vialidad», que determinó que todos los guatemaltecos, hombres y mayores de edad, deberían pagar dos quetzales (equivalentes a dos dólares) o trabajar gratuitamente por dos semanas

52 FAO (1947: 98-99).

en la construcción de caminos. La historia documenta que, hacia 1935, los trabajadores rurales ganaban un quetzal por semana, lo que hacía imposible el pago del impuesto; en esas dos semanas, el trabajador debía cubrir su propia alimentación.[53] El Estado incentivó la producción de granos básicos al punto que se dejó de importar trigo, frijol, maíz, arroz, algodón y otros productos, en lo que Bulmer Thomas llamó «agricultura de sustitución de importaciones». Véase gráfica 2.7, que exhibe el *boom* agrícola de bienes alimenticios y el lento comportamiento del sector industrial.[54]

El Gobierno militarizó los servicios de correos, aduanas, las instituciones encargadas de los censos, la cartografía, algunos servicios de salud y hasta la orquesta sinfónica y la educación secundaria, en cuyo frente colocó coroneles, otorgando a los graduados el grado de oficiales de reserva.[55] Se prohibió las reuniones públicas y las privadas, salvo las autorizadas por la policía. La militarización de la sociedad aumentó con la modernización de las fuerzas armadas, gracias al apoyo de Estados Unidos y los aires de la Segunda Guerra Mundial. Así, en 1931 había l8 generales de división y 24 de brigada y, hacia 1944, 798 oficiales, de los que 80 eran generales y 5528 de tropa; con la colaboración de EE.UU., se reformó la Escuela Politécnica, con cinco oficiales de West Point como directores.[56] La militarización del Estado se acrecentó con la creación de los comisionados militares, seleccionando en cada comunidad a la personalidad más relevante, considerada como los «ojos y los oídos del Ejército».[57]

Fue decisivo lo que de manera genérica se llamaría la «dimensión internacional», en cuyo centro se encuentra la Segunda Guerra Mundial, hecho que tuvo los más disímiles efectos. Uno de ellos fue la modernización relativa del Ejército nacional y la formación de una «fuerza aérea», por iniciativa de Estados Unidos, como parte de la defensa contra el Eje. Este sector de élite no se formó en la obediencia a Ubico. Otro efecto fue político e ideológico, derivó del incontenible aire democrático mundial, antifascista. Inglaterra declaró la guerra a Alemania en septiembre de 1939 y un año después Roosevelt y Churchill firmaban más que simbólicamente *La carta de las cuatro libertades*, a la mitad del Atlántico.

Los nuevos sectores sociales expresaron su malestar y manifestaron demandas de democracia, participación, educación, elementos comprensibles que motivaron diversas protestas políticas; en efecto, desde 1943 surgieron expresiones de descontento de estudiantes y maestros que aparecieron en las calles. Entre ellos había obreros y muchos artesanos, clases medias ilustradas (estudiantes, maestros, militares), una burguesía media profesional, comercial e industrial y algunas personalidades desprendidas del *corpus* oligárquico. Y, como en toda crisis política, la chispa incendia la pradera. Además el ejemplo del entorno regional fue sobresaliente: el general Hernández Martínez, teósofo y asesino, cayó en abril de 1944, en El Salvador, después de una huelga general iniciada por estudiantes.

La tensión social fue formando el efecto llamado *olla de presión*, que tiene un tiempo histórico: el Estado con sus recursos coactivos puede contener la inmovilidad de la sociedad, pero por circunstancias imprevistas termina por no controlarlas y, como el estallido de la olla, ocurre porque ya no puede evitarlo su válvula de escape. En las circunstancias o situaciones límite, los aparatos represivos ya no pueden apoyarse en el miedo, en las posibilidades de auto regulación y, como una olla descompuesta, dejan escapar el gas que sale violentamente. Esto, más que simbólicamente, indica que el control del descontento ya no estaba en la agenda del poder oligárquico. Frente a la Carta de los 311, la huelga en la Universidad y en las escuelas públicas, las movilizaciones de calle, el general Ubico renuncio el 1 de julio de 1944. Su fuga constituye la crisis del régimen y el inicio de la crisis del Estado liberal.

Recuadro 2.5
Reinterpretando la historia

Desde las lecturas más difundidas se prioriza la lógica del poder, la historia desde arriba, la historia de los que gobiernan, la historia de los que deciden, asumiéndolos como los únicos dignos de mencionar o de figurar en *esa* historia; mientras que a la población subalternizada, la población indígena, en este caso, sólo se la identifica como víctimas o como actores pasivos de esos procesos.

A lo largo de la historia de Guatemala, tanto colonial como republicana, siempre se ha promovido y se ha asegurado, bajo diversos mecanismos, la participación plena de los pueblos indígenas y demás grupos subalternos en el ámbito de las relaciones económico-productivas, a

53 Bulmer-Thomas, V., *óp. cit*., p. 72.
54 Dosal, P., *óp. cit*., p. 118 y ss.; Bulmer-Thomas, V. *óp. cit*., pp. 100-101 y cuadro IV.2.
55 Gramajo Morales, (2003: 213), citado por Arévalo, B. (2008: 35).
56 La presencia militar estadounidense aumentó y, hacia 1942, había en el país casi 2000 militares, dos bases aéreas y otros servicios de seguridad.
57 La figura del comisionado militar ha jugado un papel por momentos indispensable en la red de control militar local, en la base de una pirámide de poder; es un desempeño equívoco entre lo civil y lo militar, entre lo público y lo privado, los favores y la represión. Los comisionados se encargaron del espionaje y la delación en las entrañas de la sociedad rural, así como del reclutamiento forzoso de jóvenes campesinos. Anótese que para todos era obligatorio ese servicio público, aunque si se pagaba una cuota podían eximirse del mismo.

partir de *racionalidades económicas* impuestas en gran medida por ejes y centros de acumulación de riqueza localizados en el exterior. Pero no ha ocurrido lo mismo en el ámbito de las relaciones políticas, de la construcción de imaginarios nacionales, ni de la nación. Los discursos que desde esta perspectiva se han construido sobre la nación han ocultado la complejidad de los procesos históricos que han vivido los subalternos, reduciendo las dinámicas políticas, económicas y sociales a un debate que únicamente privilegia el tema de la identidad nacional, dejando fuera las complejidades antes enumeradas. En tal sentido, se continúan reproduciendo múltiples espacios en los que aún se ejercen prácticas coloniales, a pesar de que se habla de independencia política. A lo largo de todo este proceso los grupos subalternizados siempre han sido excluidos a partir de argumentos derivados de visiones eurocéntricas profesadas por los sectores dominantes, quienes los siguen considerando como diferentes y no aptos para asumir la totalidad de los espacios que por derecho histórico les correspondería ocupar.

En estos períodos (colonial y republicano) fueron las *racionalidades económicas* las que articularon y organizaron, mediante estructuras y mecanismos de poder y dominación bien definidos, a la sociedad, más que las de carácter político o de otra naturaleza. En ambos períodos la participación de la población indígena, en particular, y otros grupos subalternos, en general, ha estado mediada por la manera como ésta ha sido concebida como sujeto productor más que productivo; pero no como sujeto político. Las relaciones de dependencia económica con el exterior, que siempre han condicionado los enfoques hegemónicos del poder, fueron fundamentales para la definición de qué tipo de sujeto se necesitaba producir para que la estructura económica y la sociedad respondieran a tales fines, no importando si fueran súbditos o ciudadanos sino, sobre todo, que se adscribieran a esa colonialidad racionalmente productiva, ya fuera de forma obligada o voluntaria.

La matriz colonial inicial y su heredera liberal, fuertemente impregnadas por una perspectiva eurocéntrica, señorial y de superioridad, marcaron y continúan marcando la manera en la que los sectores dominantes entienden, organizan y buscan reproducir la sociedad guatemalteca.

Fuente: Palma, G. y Flores, A. (s.f.).

7. El Estado desarrollista (1944-1985)

Aunque no hay acuerdo unánime, se calificó de esta manera al Estado que surge en América Latina en la segunda posguerra y que se proyecta como el poder que se asocia con el desarrollo capitalista más avanzado. Al contrario de lo que creían los economistas clásicos, se empezó a pensar que el desarrollo económico y la modernización de la sociedad podían ser promovidos, ser el resultado de decisiones racionales, de estrategias elaboradas y aplicadas mediante decisiones políticas desde el Estado. Durante mucho tiempo, la creencia liberal clásica afirmó que el desarrollo del capitalismo era un proceso aparentemente espontáneo, tenía que acaecer; era ciertamente un capitalismo políticamente protegido (el orden militar lo aseguraba), aunque no políticamente promovido.

Pero en esta posguerra surgieron nuevos intereses y aspiraciones sociales, el predominio de una población urbana, cambios en la estratificación social. Aparecen las clases medias, diferenciadas profundamente en su interior y caracterizadas por sus niveles de educación, el tipo de consumo y su activismo político. La intensidad de las expectativas y demandas sociales que aparecieron por estos años planteaba la necesidad del cambio, dejar atrás la sociedad agraria y considerar el desarrollo como una meta política alcanzable, hacia la cual se pueden orientar procesos políticos e intereses dominantes. *Poder y desarrollo significaban que el cambio es un problema político.*

Este tipo de Estado, con variaciones, reflejó esa composición social y se estructuró como si fuera un «pacto político» entre intereses que no siempre coinciden plenamente en la doble y difícil tarea de alcanzar el crecimiento económico y el bienestar social, por lo que se le ha llamado también un *Estado de compromiso*. La estrategia era relacionar la estructura social con el poder político; comprobar cómo algunos cambios positivos pueden hacer que el desarrollo gane una aceptación aún entre sectores antaño reticentes. *¿La oligarquía interesada en la inversión industrial?*

Prebisch calificó este período como la oportunidad externa e interna para empezar a construir una sociedad industrial, en provecho de una élite empresarial transitoriamente ausente a la que el Estado debía promover; era también la única vía para absorber a la población redundante del campo.[58] Bajo su influjo, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) lo planteó como un modelo indicativo de crecimiento manufacturero para sustitución de importaciones. Este

58 Prebisch, R. (1963).

modelo, exitoso en muchos países y durante algún tiempo, no habría podido implantarse sin un Estado que se situara en el centro de la matriz, de la sociedad, para aplicar políticas de desarrollo. La teoría de la modernización acompañó el optimismo, pese a sus discutibles supuestos. El rasgo político se encuentra en que el desarrollo se planificó como un proyecto estatal y como el fin del largo período oligárquico, el debilitamiento relativo de la etapa primario-exportadora. Ni necesariamente exitoso, ni obligadamente democrático, fue sin duda, en la mayor parte de América Latina, la nueva modalidad del Estado que siguió a la decadencia del Estado liberal.[59] Tuvo dos expresiones nacionales, el Estado desarrollista con su modalidad populista (Vargas, 1954; Perón, 1955; Figueres, 1954) y el Estado desarrollista autoritario (Rojas Pinilla, 1957; Pérez Jiménez, 1958 y Batista, 1959).

El Estado desarrollista fue, en parte, un programa político que despertó esperanzas igualitarias y democráticas, un poder con nuevos atributos y funciones para responder positivamente a expectativas derivadas de los intentos de superar el período anterior. El modelo desarrollista se estableció como una planificación intencional y reformista de la economía, así como con un matiz ideológico nacionalista. Había nuevas condiciones sociales y una coyuntura económica estimulada por la prosperidad impulsada por el auge de la posguerra y, más tarde, por la guerra de Corea (1950-1953). El impulso modernizador apoyado en la movilización de fuerzas sociales urbanas, de sectores intermedios, tuvo en algunos países experiencias calificadas como riesgosas para el orden social, que la Revolución Cubana exacerbó (1959) y la Guerra Fría descalificó. El desarrollismo entró por otra senda cuando los EE. UU. impulsaron la modalidad de la Alianza para el Progreso (1962).[60] En Guatemala, este momento coincidió con el comienzo de gobiernos militares, la etapa autoritaria del Estado desarrollista (1963).

En resumen, la concepción teórica que concibió al Estado desarrollista lo hizo de una forma diferente a lo que había sido el Estado liberal del *laissez-faire*. La visión keynesiana era predominante en las sociedades más desarrolladas; influía en la valoración de las políticas públicas por encima del mercado como mecanismo regulador de la economía. Consideraba al Estado como fuente generadora de impulsos y orientaciones para el crecimiento económico. Fue un estilo de pensamiento que vinculaba de nueva manera la economía con la política, la sociedad con el Estado. Muchas políticas y muchos políticos en Guatemala fueron keynesianos sin saberlo; otros, a disgusto.

7.1 La etapa democrática del Estado desarrollista (1944-1954)

En Guatemala, la Revolución de Octubre inició la crisis del Estado liberal. A juzgar por sus protagonistas y su retórica, esta gesta fue política, con hondas raíces económicas que la crisis mundial y las políticas de Ubico profundizaron negativamente. En 1944 se manifestó como una forma de desagregación del poder oligárquico y, como sucede en estos casos,[61] evidenció el desbalance entre el poder real que la oligarquía tiene y el que efectivamente practica; la dictadura amenazó aquél y redujo a éste, llevando la contradicción a un momento insostenible.

La crisis del Estado liberal fue de largo plazo y su fase inicial corresponde a la década iniciada por la Revolución de Octubre. Fue, sin duda, una revolución, calificada de esta manera atendiendo a su significación histórica nacional, en la perspectiva que traza la crisis tardía del poder oligárquico, casi a la mitad del siglo XX.[62] La Revolución también puede pensarse en una dimensión teórica, nivel al que se llega como una generalización de otras revoluciones. En este caso, se la define como un proceso violento que destruye el viejo Estado, que sustituye unas clases por otras, que establece nuevas formas de dominio social. Con la Revolución de Octubre se produjo una desagregación coyuntural de la oligarquía cafetalera, una transitoria pérdida de hegemonía como fuerza dominante y, tal vez, el inicio de su prolongado declive (aunque no hubo cambios en las raíces estructurales de su dominio).

La experiencia de Octubre demuestra, una vez más, que una revolución se legitima por sí misma porque tiene calidades fundacionales; si es revolución constituye un desafío a la historia, acarrea una alteración de la política como juego de poder, promociona nuevos actores y nuevas relaciones para una nueva legitimidad. Ese momento inicial, su epifanía, necesita un segundo momento, el de las realizaciones, pues si se propone el cambio, hay que hacerlo. En Guatemala, el programa de cambios (leyes e instituciones de esta década) fue una enorme esperanza que la participación organizada del pueblo respaldó.

A partir de 1944-1945, la estructura del Estado que venía del período anterior se fue modificando al alterarse la naturaleza de sus funciones ahora orientadas políticamente para impulsar el desarrollo capitalista, y por un manejo democrático del poder. *Ambas constituyeron innovaciones en*

59 Graciarena, J. (1967: 29-32).
60 Los principios aprobados en Punta del Este eran parecidos en variados aspectos a los programas de partidos y movimientos de centro-izquierda, a los que el Gobierno del presidente Kennedy proporcionaba apoyo, como alternativa frente al desafío político cubano.
61 Graciarena, J. (1967: 82 y ss.).
62 Son numerosos los trabajos que se refieren al carácter revolucionario de lo ocurrido en este período; es imposible e injusto mencionar a unos y olvidar a otros, como lo sería no citar el trabajo de Sergio Tischler, el más reciente y, sin duda, el más original entre las últimas interpretaciones. Véase nota 64.

relación con el Estado liberal. Fue en el mundo de la política donde empezó a alterarse el sistema; fue desde la sociedad que se impulsaron modificaciones, sucesivas y veloces, que se resumen inicialmente en cuatro hechos que como hitos políticos señalan el destino del cambio. El primero, el 1 de julio, cuando la presión popular obligó al general Ubico a renunciar;[63] el resultado fue el aumento significativo de la organización y la participación de fuerzas sociales inéditas que condujeron al alzamiento militar del 20 de octubre, fecha en la que triunfó una breve e incruenta asonada del Cuartel Guardia de Honor, con apoyo de otros cuarteles y la participación tumultuosa de estudiantes universitarios.

El resultado de este segundo acontecimiento relevante, es decir, el alzamiento del 20 de octubre, fue la expulsión del general Ponce, presidente interino y, con él, de varios generales adscritos al viejo régimen.[64] Simbólicamente, la vieja generación castrense. Se constituyó la Junta Revolucionaria de Gobierno, la cual tomó decisiones como la disolución del Congreso de la dictadura y la convocatoria a elecciones constituyentes. El tercer hecho es la promulgación de la *Constitución de la República*, el 15 de febrero de 1945, que derogó la de 1876 y estableció el marco de la nacionalidad ampliada, de los derechos sociales y de algunas instituciones del ámbito jurídico; en general, de los cambios que ocurrieron en este decenio para impulsar las condiciones democráticas. El cuarto hecho fue el regreso, la campaña movilizadora y el triunfo electoral del candidato de las fuerzas anti-ubiquistas, el doctor Juan José Arévalo, el 15 de marzo de ese año, más la derrota en una proporción de diez-a-uno del candidato liberal. El país estrena, regocijado, un régimen civil, democrático, producto de elecciones. Un poder así no se conoció nunca antes: *fue el primero en toda la historia de Guatemala.*

Cierta oratoria habló del ejército-de-la-revolución como uno de los pivotes del nuevo Estado. Al respecto, es útil recordar el debate en la Asamblea Constituyente sobre el papel del Ejército, que obligó a numerosas consultas y rectificaciones y culminó con la creación de la figura del jefe de las Fuerzas Armadas, al lado del ministro de la Defensa.[65] En ese marco, ¿quién manda a quién? Se creó una suerte de poder dual en el interior del Ejército, que tuvo fatales efectos en el proceso democrático (por ejemplo, Arana frente a Árbenz, en 1948). Se dice que esta configuración de los mandos militares, junto con otros factores, determinó que nunca más volviera a surgir un «caudillo» militar[66] personalista (que sustituye la ideología por la figura personal del «jefe»). Se reiteró el carácter obediente y no deliberante del Ejército para frenar sus incursiones en la política nacional. No es impertinente recordar que con Arévalo hubo unos 20 intentos de golpe de Estado y otros tantos «golpecitos»; tampoco es ocioso mencionar que a Árbenz lo obligó a renunciar la presión de la alta oficialidad del Ejército.

A diferencia del Estado liberal, los apoyos al nuevo que surgía vinieron de la movilización y organización de los sectores populares, obreros y campesinos, encabezados por partidos o dirigentes de las clases medias. Debe subrayarse que uno de los datos que mejor definen este momento fue la irrupción (definitiva) de las clases medias en la vida política y social —estudiantes, profesionales liberales, maestros y oficiales, pequeños propietarios y artesanos. La fuerza de estos sectores intermedios estuvo presente en el arevalismo, en los partidos

Recuadro 2.6

En defensa del trabajo forzoso

La Asociación General de Agricultores (AGA), que tanta influencia ha tenido en la defensa de los intereses corporativos de los grandes agricultores, hizo pública una demanda urgente, el 10 de enero de 1945, con miras a que la Asamblea Constituyente considerara el mantenimiento de la *Ley contra la Vagancia*. Pidieron que se mantuviera vigente el libreto de jornaleros, el cual creaba un total control de violencia sobre los campesinos y que constituyó, desde que fue establecido por el régimen de Ubico el 8 de mayo de 1934, una forma degradante de trabajo forzado. La AGA señaló que esa *Ley* debía ser aplicable a todos, campesinos o profesionales… Argumentaban que «una ley tan amplia tiene efectos productivos para la sociedad y no puede ser tildada de esclavista… el trabajador tiene libertad para trabajar donde quiera y por el emolumento que decida». La oportunidad de la libertad política alcanzada, dice el texto, se pone a prueba manteniendo la libertad de contratación que en el agro es vital para unos, que así tienen trabajo y para otros, que le dan la oportunidad de trabajar. Esta *Ley* fue derogada por la Junta Revolucionaria de Gobierno.[67]

63 El 18 de abril, cae el general Hernández Martínez, dictador salvadoreño, como resultado de una extendida huelga general. Este suceso contribuyó a la desmoralización de Ubico y animó a las fuerzas democráticas, como la reseña de esa época lo prueba.

64 Sergio Tischler (1998: 266), en una elaborada interpretación de estos sucesos, califica como Estado finquero al poder oligárquico liberal; sostiene que lo ocurrido el 20 de Octubre, fue la derrota del Ejército, una revolución porque allí se quebró la armazón del Estado liberal.

65 Se estableció al presidente de la República como jefe del Ejército, así como la condición obediente y no deliberante de las fuerzas armadas. Cf: Villagrán Kramer, F. (1994: 25-44).

66 Se dice del caudillo que es el jefe militar que toma el poder y lo ejerce a título individual, arbitrario, sin respetar plazos o normas y que se explica por los vacíos de poder que la pugna inter oligárquica estimula.

67 El texto completo aparece en el libro de Tischler, S., *óp. cit.*, pp. 216-218.

democráticos, en la inicial vida intelectual. Sus miembros llegaron y se instalaron de manera definitiva, experimentaron una gran movilidad social, ganaron un lugar en la sociedad y, a medida que avanzaban, se dividieron; muchos se convirtieron en socios de la oligarquía, aunque una fracción importante permaneció como aliada del programa popular.

El primer gran logro, como puede deducirse, fue el ejercicio de la libertad política y los ensayos de formas diversas de *organización y participación* popular, que por sí mismos niegan del orden oligárquico, expresan su crisis. Surgieron antes que el dictador renunciara, fueron la causa visible de su fuga, condujeron a la acción del 20 de octubre, decidieron la elección democrática, pelearon por sus derechos, votaron por Árbenz. Las formas preliminares de participación, los gérmenes de la organización surgidos de forma impetuosa y desordenada, pronto se convirtieron en partidos políticos, a la derecha y a la izquierda y en organizaciones sociales. Por ejemplo, la Asociación General de Agricultores (AGA) se *refunda* en diciembre de 1944 y la Confederación General de Trabajadores, el 1 de octubre. Las consecuencias, no previstas, constituyeron una manera distinta de ordenar la sociedad política, con el ánimo igualitario que entonces prevalecía. Otro de los logros irreversibles fue la organización de partidos políticos, sindicatos, ligas campesinas, asociación de los intereses estudiantiles, comunitarios, cooperativos, barriales, que aparecieron por doquier. En este sentido, cabe indicar que la mayor expresión de estas formas organizacionales se manifestó en los Comités Agrarios, los cuales empezaron en mayo de 1953 y que, de haberse completado, junto con las expropiaciones agrarias, habrían organizado y politizado al inmenso conjunto de campesinos parcelarios.

En el momento inicial, en el campo de las ideas, la Revolución fue débil. La lucha contra la dictadura oligárquico-liberal no fue acompañada de un ideario político, una manifestación doctrinaria como propuesta de una democracia avanzada, del papel diferente de las clases sociales en un orden por construir. No se vio a los pueblos indígenas como grupos étnicos, como lo prueba, por ejemplo, el debate en el seno de la Constituyente. Sólo los exilados que regresaban tenían algún conocimiento. Con agudo sentido de la oportunidad, Guerra Borges dice que esta fue «una revolución sin enciclopedistas». Los planteos no fueron sociológicos, sino jurídicos. Reflejan el ánimo prospectivo del momento los siguientes aspectos vinculados con el proyecto estatal, los cuales fueron aprobados por la Junta Revolucionaria de Gobierno e incorporados a la *Constitución* de 1945: asegurar la autonomía de los tres poderes del Estado; la alternabilidad en el poder; prohibición de la reelección presidencial y reconocimiento del derecho a la rebelión; reorganización, apoliticidad y nuevas funciones del Ejército; autonomía municipal y universitaria; reconocimiento de los partidos políticos y representación electoral de las minorías; sufragio obligatorio; ciudadanía para hombres alfabetos; voto público para analfabetos, aunque solo en elecciones municipales.[68]

Se mencionan dos de varias medidas sobresalientes que *subvierten* el orden tradicional: el *Código de Trabajo* (1947) y el D.º Ejecutivo 712 (1949). El primero establece relaciones laborales igualitarias entre las partes, otorga derechos que defienden la condición laboral y el salario y abre espacios para la sindicalización y el derecho a la huelga para alcanzar pactos colectivos de trabajo. El D.º 712 tiene una significación aún mayor al obligar a los finqueros a arrendar tierra a los campesinos y cobrar un canon no mayor del 10% sobre el valor de lo producido. Se rompió así el nexo desigual inherente a la relación de aparcería, oscuro recurso pre-capitalista que obligaba al campesino a pagar como renta más del 50% de lo que cosechaba. Ambas medidas constituyeron profundas alteraciones de los tradicionales patrones de relaciones sociales, desiguales y violentas, situando al trabajador en una condición más independiente, como sujeto de su propio destino, y *al Estado como eje de la vida social*.

Cabe agregar las reformas bancarias que incluyeron la *Ley del Banco Central*, la *Ley Monetaria* (1945) y la de *Fomento Industrial* (1947); la creación de la banca de desarrollo; el Instituto de Fomento de la Producción (Infop, 1948); la promoción de las cooperativas. Todas estas medidas establecieron la dimensión que el desarrollo es una responsabilidad del Estado. Las políticas sociales definieron de forma particular las funciones de éste, dándose un notable impulso a la educación pública y a la atención en salud (con la creación, por ejemplo, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en 1948, que constituyó una novedad frente al dilema de si la enfermedad es asunto público o privado). Por otro lado, los niveles del ingreso público fueron siempre muy bajos y la estructura fiscal no aumentó en todo el decenio, salvo a partir de 1950 porque el valor del café creció; el impuesto sobre la renta no logró establecerse sino hasta 1969, aunque en 1934 las actividades empresariales tenían una tasa progresiva. Por su parte, la UFCO solo aceptó pagar impuestos a la exportación de banano hasta diciembre de 1954; la tasa de exportación del café se elevó en 1950, de 1.65 centavos por libra, a 6 centavos.

El proceso de cambios y reformas iniciado durante el régimen del doctor Arévalo allanó el camino para que su sucesor, el coronel Árbenz, presentara un programa de desarrollo que

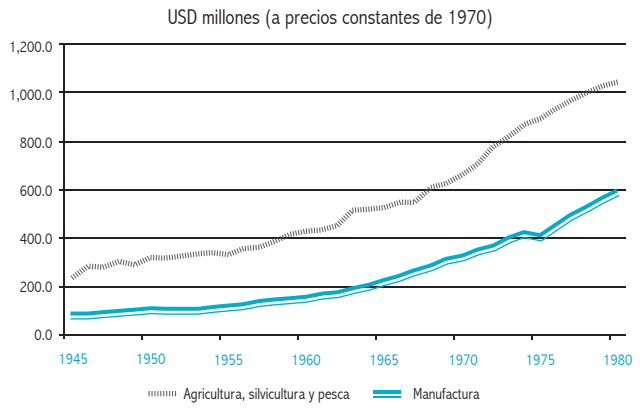
68 Como puede advertirse, no hay mención acerca de la cuestión indígena, casi ignorada por los constituyentes, ausente en el debate electoral y no considerada como central en el proyecto de reforma agraria.

enfrentó los intereses extranjeros y de la oligarquía, al proponer una reforma agraria que buscó terminar con la forma improductiva de propiedad de la tierra y las atrasadas relaciones de trabajo que de ahí se derivaban.[69] El dato del censo de 1950 es definitivo: las 308,073 fincas censadas sólo alcanzaban el 14% de la tierra disponible, mientras que al extremo opuesto 516 propiedades poseían el 41% de ese total. Asimismo, esas 516 propiedades sólo cultivaban el 28% de la tierra disponible. También resultó que la UFCO era el mayor terrateniente del país, el que más tierra improductiva tenía y que, para efectos impositivos, estaba subvalorada.[70] Fue esa tierra ociosa la que fue afectada mediante las reformas propuestas por Árbenz. La intención del D.º 900, *Ley de Reforma Agraria* (del 17 de mayo de 1952), constituyó menos que un desafío a la estructura terrateniente de la tierra: un intento de remoción de las bases sociales de la dominación política de la oligarquía, basada en las exclusiones y la violencia.

El Estado nacional guatemalteco fue fundado con instituciones heredadas de la colonia, las *Leyes de Indias*, que los liberales utilizaron para emprender el desarrollo capitalista en la agricultura. Fueron esas relaciones sociales y las redes ideológicas, culturales y jurídicas las que conformaron el *ethos* del poder oligárquico, fundamento del atraso nacional. Al decir de algunos analistas, los finqueros tuvieron más pánico por la organización y movilización campesina que por las expropiaciones de la tierra. En efecto, ésta solo podía ser entregada por medio de Comités Agrarios.

La reforma agraria se proponía alcanzar el desarrollo de una economía independiente, capitalista, orientada a elevar el nivel de vida del pueblo; el instrumento para alcanzarla era la modernización de las relaciones de trabajo en la agricultura, mediante la expropiación de los latifundios mayores de 270 hectáreas y que *no estuviesen cultivados*, para entregarlos como parcelas en usufructo a los campesinos que las demandaran. En 18 meses fue imposible ver los resultados esperados: elevar el ingreso del campesino; salarizar la relación laboral; ampliar el mercado interno; promover la tecnificación y la productividad agrícola. El programa arbencista tenía también una finalidad más ambiciosa, con un sentido anti monopólico y anti imperialista, pues incluía la construcción de una carretera a Puerto Barrios, un puerto en el Atlántico y una hidroeléctrica que elevaría en cuatro veces la capacidad instalada. Como se ha dicho, los ferrocarriles, el único puerto en el Atlántico, las plantaciones bananeras y la generación de energía eléctrica pertenecían a compañías estadounidenses, de manera que el proyecto de Árbenz atacaba directamente sus intereses.

Gráfica 2.8 **Valor agregado de agricultura, silvicultura y pesca, y manufactura (1945-1980) (USD millones a precios contantes de 1970)**



Fuente: : Bulmer-Thomas, V. (1989).

En el plano económico, el Estado se benefició del auge del comercio internacional, lo que se tradujo en una mayor demanda de café y banano; hacia 1949 el valor unitario de las exportaciones de café se había duplicado y para 1954 era cuatro veces mayor que el promedio de los años 20. Nunca hubo esfuerzos por aumentar la productividad por hectárea, que era muy baja. Mientras tanto, las siembras de hule, citronela y abacá terminaron, dado que fueron productos asociados con el esfuerzo bélico estadounidense.[71] Siempre fue más rápido el crecimiento agrícola que el industrial, tal como se observa en la gráfica 2.8. La inversión en la industria fue baja y lenta, insatisfactoria para las necesidades del mercado; hubo diversos obstáculos (falta de materia prima, marco legal o aranceles proteccionistas, escaso suministro de energía). El producto interno bruto (PIB) industrial creció algo a partir de 1949, pero el perfil indica un acusado rasgo artesanal.

El Estado democrático-desarrollista buscó su legitimidad en la doble clave de promover el desarrollo con apoyo del pueblo y en beneficio popular. Y, como se ha descrito, se situó en el centro del proceso, al que impulsó políticamente. La radicalidad del proceso tal como fue percibido explica la naturaleza de su fin. Esa radicalización se acentuó, en

69 Con evidente razón, Guerra Borges afirma que «Arévalo fue reformista, y por ello mismo fue un presidente de su época. Tras tantos años de obligada inmovilidad y de forzado silencio, fue indispensable transitar aquel período para que la sociedad superara su entumecimiento. Fue aquel un período de acumulación de fuerzas y de examen de conciencia. *Sin reformas no hubiera habido revolución*», Guerra Borges, A. (1988: 6).

70 Y en aplicación *ad literas* de la ley, le fueron expropiadas a la empresa estadounidense varios miles de hectáreas por las que se pagó la indemnización correspondiente. No cabe en el contenido de este texto una crónica de lo ocurrido; no obstante, conviene recordar que expropiar a una empresa de EE. UU. no estaba en el código de «buenos modales» de la Guerra Fría.

71 La información sobre el tema fiscal y económico es tomada de Bulmer-Thomas, V., *óp. cit.*, p. 146, e Icefi-SAT (2009).

parte, por la influencia activa de dirigentes comunistas en el entorno del presidente Árbenz. La conspiración de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) y de una amplia coalición de militares, políticos, empresarios y religiosos da cuenta de su espectacular caída. Sin embargo, lo que articuló el complot fueron los intereses de la UFCO y la percibida amenaza del arbencismo como «cabeza de playa» de la Unión Soviética. El fin del proyecto nacional-popular fue también el del régimen democrático, los partidos políticos, las organizaciones sociales; la fuga de parte de la dirigencia, la clandestinidad y la muerte de otros. Difícilmente un cambio político tiene los efectos parecidos, como éste, a una derrota de cruzada medieval.

7.2 La etapa autoritaria del Estado desarrollista (1954-1985)

En América Latina, las fuerzas sociales que se unieron en torno a proyectos desarrollistas en su versión autoritaria y el momento en que lo realizaron variaron de un país a otro; las causas se definieron localmente, aunque tuvieron en común varios rasgos. Por lo general, esta etapa corresponde a la preeminencia lograda por sectores de empresarios industriales vinculados con el gran capital extranjero, medianos propietarios con ilusiones de movilidad social y mayoritarios sectores de la clase media alta. Esta coalición política, de hecho, reaccionó a proyectos democráticos distributivistas y con movilización popular, juzgados como barreras al crecimiento económica y políticamente peligroso, en el cerrado horizonte de la Guerra Fría. Sostenían que el desarrollo industrial no necesitaba reformas agrarias y que la estructura rural tiene pausado su tiempo para modificarse. Con apoyo extranjero directo buscaron establecer un orden social estable que disciplinara la fuerza laboral y abriera posibilidades de desarrollo.

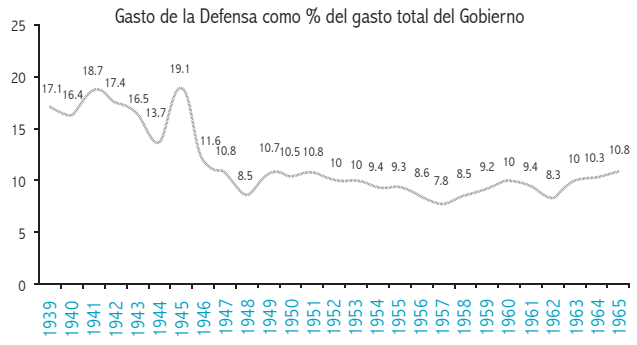
El ejercicio autoritario del Estado mantuvo de forma cerrada su impulso vital desarrollista que como poder asegurara la capacidad para «tutelar» la llamada «lucha de clases», lo que en su momento hizo pensar a Metternich que «gobernar es ordenar», lo que traducido actualmente al lenguaje de la Seguridad Nacional se entendería como que *«seguridad es desarrollo»*. Esta situación sólo podían garantizarla un orden militar y la política estadounidense, comprometida con esta modalidad de la modernización. Las funciones de este modelo de Estado son imponer y hacer reconocer el orden y la seguridad como garantía del desarrollo capitalista, establecido al precio de cancelar cualquier intento de participación y movilización social. No es éste un Estado democrático cuya descripción corresponde a lo que O'Donnell llama Estado burocrático-autoritario, acerca del cual hizo un notable esfuerzo modélico aplicado preferentemente a algunos países de Sudamérica.

En Guatemala, lo burocrático-autoritario tuvo otra denominación, el Estado *contrarrevolucionario*, llamado así porque sustituyó violentamente a la coalición arbencista: partidos democráticos de clase media, organizaciones obreras y campesinas, grupos estudiantiles y profesionales, no todos de convicción radical, pero convencidos de la necesidad de las reformas que la Revolución había emprendido. En la historia de Guatemala los militares son herederos de una honda tradición de poder, guardianes por antonomasia de la seguridad, la *última ratio* del orden político, de modo que cuando el descontento anti-arbencista estalló, ellos encabezaron la coalición triunfante y se hicieron cargo del poder. Desde julio de 1954 condujeron la etapa autoritaria del Estado desarrollista, que sólo concluyó en 1985 (después de 30 años) con el advenimiento de la democracia electoral. Este grupo encabezó el cambio de régimen, con poco éxito para establecer el nuevo Estado con la estabilidad requerida; el período 1954-1966 fue de conflictos mayores: el asesinato de un jefe de Estado, cinco golpes militares, tres constituciones, tres elecciones fraudulentas, dos levantamientos populares.

No ocurrió, sin embargo, una segunda restauración en la historia nacional. Después de julio de 1954, las fuerzas políticas que asumieron el poder no regresaron al ubiquismo, por lo que no puede hablarse en términos estrictos de una restauración, ni sociopolítica ni económica. Tal vez eso explica que después de 1954 una buena parte de los programas del decenio democrático continuaran,[72] tales como la carretera al Atlántico, el puerto que se llamó Santo Tomás y la hidroeléctrica Jurún Marinalá (inaugurada por Méndez Montenegro). Se mantuvieron y ampliaron el Banco de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Instituto de Fomento de la Producción; también se aplicó la *Ley de Fomento Industrial*, que se profundizó con Ydígoras. No obstante, donde la matriz oligárquica reveló su tradicional *ethos* señorial fue en la acción de los terratenientes que, con gestos de revancha, procedieron, de hecho, a recuperar por la fuerza la tierra expropiada. Esta conducta estuvo a contrapelo de lo que reglamentaban sobre todo los primeros decretos (Estatuto Agrario, D.º 31, sustituido por el D.º 424 y luego por el 559, que estableció las zonas de desarrollo agrario). En ellos se ordenaba a los antiguos propietarios devolver primero el canon recibido. Al margen de esa legalidad, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) estimó que 550,000 hectáreas distribuidas fueron devueltas a sus antiguos propietarios.[73]

72 Véanse, Guerra Borges, A. (2007: 81-90) y Marti, JW. (2006, especialmente capítulo VII).
73 *Ibíd*,. p. 87.

Gráfica 2.9 **Gasto de la Defensa como porcentaje del gasto total del Gobierno (1938-1965)**



Fuente: Loftus (1968: tabla 5), citado por Adams, R. (1970).

De las variadas experiencias de cambio que ocurrieron en este período se analizan cinco, por considerarlas importantes. El tema central de ellas es la comprensión de la configuración y funcionamiento del Estado y la acción de las fuerzas sociales que lo definen. El orden de presentación de estos temas es sincrónico, pero no es posible sino atenderlos uno por uno, advirtiendo que hay una mutua referencia entre ellos. Asimismo, no hay primacía (en el sentido de ventaja) entre unos y otros.

Esta **primera experiencia** se refiere a las fuerzas armadas, la más importante institución técnico-orgánica del Estado *en* Guatemala, que de ser un Ejército-reclutador de fuerza de trabajo indígena (Barrios), pasó a ser un Ejército-policía (Cabrera/Ubico), encargado de capturar y/o eliminar delincuentes y opositores. Y, a partir de 1956 y como parte de la modernización de los ejércitos en toda América Latina, se convirtió en un Ejército-contrainsurgente.

El cambio del Ejército fue profundo y empezó en el decenio democrático al estimular en un nivel superior su profesionalización; o sea su institucionalización como carrera de éxito, que fue otorgando cada vez más nuevos conocimientos pero, sobre todo, notorias ventajas adicionales que ninguna otra burocracia del Estado tiene: el «comisariato», un gigantesco supermercado con precios sin impuestos que operó como una modalidad de salario adicional; derecho a hospital y medicina gratuita, casas, trabajo asegurado desde el momento de la graduación, retiro por vejez, y otros.

Tabla 2.2 **Ayuda de Estados Unidos (1950-1970) (en USD)**

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Venta armamentos	1.5	2.7	1.1	2.3
Personal entrenado	1,071	2,280	1,578	3,994
Gasto militar, porcentaje presupuestario	1.57	1.52	1.30	2.80

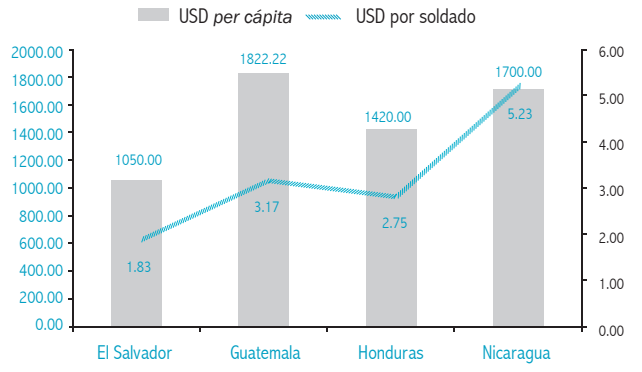
Fuente: Schmitter, Ph. C. (1973: 144).

La permanencia vitalicia con salario creciente, junto con la interacción en un mundo cerrado, autodefensivo, solo es parecida a las canonjías y a la socialización en el sacerdocio católico, lo que creó entre los militares un profundo sentido de identidad corporativa y lealtades grupales que ninguna otra burocracia produce. La tentación por asumir el poder por el control sobre la nación viene de lejos y crece, se desarrolla como una necesidad corporativa de cumplir un mandato político implícito en la carrera, lo que Richard Adams llama el «assumption of regnancy»,[74] términos que no tienen traducción. Durante el decenio democrático se terminó la división entre militares de línea y de academia; los términos de la profesionalización abarcaron a todos.

Las tentaciones por el poder fueron estimuladas con la politización que siempre apareció entre los rangos militares, lo que se hizo inevitable cuando se advirtió que el peligro que representaba la insurgencia guerrillera era porque el enemigo se había trasladado al interior del país. Esta visión fue estimulada por Estados Unidos, país que reforzó los recursos para ganar la guerra interna (véanse tabla 2.3 y gráfica 2.10). Recuérdese que desde 1906[75] se opuso a los conflictos inter-centroamericanos, que nunca dio armas para atacar, ni permitió conflictos entre países vecinos. La doctrina de seguridad nacional robusteció el *assumption of regnancy* y lo justificó más para que el Ejército fuera el eje político en torno al cual se articularían las alianzas con los intereses conservadores, para la constitución de los nuevos términos de la dominación política. Su modernización condujo al período en que el uso desproporcionado del monopolio de la violencia convirtió al Estado en uno terrorista. La ayuda exterior contrainsurgente fue en Guatemala anterior a la insurgencia.

74 Adams, R. (1970: 202-203).
75 En esta fecha se firmaron los Pactos de Washington, por los que las naciones centroamericanas renunciaron a la guerra como instrumento para resolver sus diferencias. Desde entonces, los varios problemas fronterizos se resuelven pacíficamente. La guerra entre Honduras-El Salvador (1969) no tardó cien horas, la OEA la condenó y Estados Unidos se negó a dar apoyo; los armamentos disponibles demostraron que no eran los adecuados para pelear con otro Ejército. La guerra de 1984 en Nicaragua fue una intervención mercenaria donde la tropa de la contrarrevolución era nicaragüense; es decir, una guerra civil.

Gráfica 2.10 **Promedio anual de la ayuda militar de Estados Unidos (1962-1970) (en USD)**



Fuente:: Dunkerley, J. (1988: 508).

Tabla 2.3 **Importancia relativa de las exportaciones agrícolas (porcentaje)**

Periodo	Café	Algodón	Azúcar	Banano	Carne	Cardamomo	% de las exportaciones
1954	70.7	3.5		19.3			**93.5**
1959-1960	66.6	4.5		14.3	0.1		**85.5**
1961-1965	51.2	14.9	2.8	7.1	2.3		**78.3**
1966-1970	34.6	15.2	3.2	5.7	3.8	1	**63.5**
1971-1975	30.6	10.9	7.9	6.1	4.7	1.2	**61.4**
1976-1980	37.2	12.6	6.1	2.8	2.7	2.9	**64.3**
1981-1985	32	8.2	6	5.4	1.4	5.3	**58.3**
1986-1990	35.9	2.4	7.6	7.3	1.6	3.6	**58.4**

Fuente: Adams, R. (1970).

En breve, los cambios descritos explican la doble conducta militar después de 1963, cuando las fuerzas armadas reconstituyeron su plena unidad institucional, ya sin remanentes arbencistas y afiliaciones «liberacionistas». De esta manera, la época de los golpes de Estado personalistas, y/o el «ascenso» de caudillos o jefes militares autoprestigiados quedaba atrás. En marzo de1963 las fuerzas armadas en tanto institución y como resultado de una decisión de la cúpula de los altos mandos, sustituyeron al presidente Ydígoras por su ministro de Defensa, el coronel Peralta Azurdia. A partir de aquí la institución armada definiría como tal su propio destino y las políticas del Estado en los próximos veinte años.

La **segunda experiencia** de la que nos ocupamos ocurrió en el plano de la economía y del mercado, cuando el país vivió el período de mayor crecimiento sostenido de todo el siglo XX. Se diversificó y modernizó la agricultura de exportación (algodón, carne, azúcar, cardamomo y otros) y se dieron los primeros y más logrados emprendimientos para implantar un parque industrial destinado sobre todo al mercado centroamericano, cuya integración también comenzó en esos tiempos. En la década de los sesenta, el desarrollismo con estilo autoritario fue la modalidad de régimen político más frecuente en América Latina: el cambio económico sin libertades políticas.

La diversificación agrícola tuvo su origen en la producción y exportación de algodón iniciada durante el Gobierno de Árbenz. Fue continuada por los regímenes posteriores. Se estableció como una producción moderna que requería una fuerte inversión técnica, obras de infraestructura y un extenso crédito que solo un Estado desarrollista podía atender. En 1977 Guatemala tuvo la producción más alta de algodón de América Latina, así como una productividad aún mayor. Casi al mismo tiempo se inició la siembra masiva de caña de azúcar, de semilla de cardamomo y la implantación de ganado vacuno, todo como respuesta a la demanda del mercado estadounidense. Con fuerte respaldo estatal, estos productos se convirtieron pronto en ascendentes rubros de exportación, introduciendo cambios que alteraron el horizonte finquero.

Así, en 1960 los nuevos productos constituyeron el 4.5% de las exportaciones totales frente al 66.6% del café; en 1970 el café cayó a un 34.6% del total exportado y las nuevas exportaciones subieron a 23.2%. Diez años después (1980), el café era 37.2% y los nuevos rubros agrícolas fueron el 24.3% del total que el país exportó. En 1990, la importancia del café creció un poco con el 35.9%, mientras que las exportaciones no tradicionales cayeron al 15.2%. El algodón prácticamente desapareció; el azúcar y el cardamomo subieron de importancia relativa. Y el paisaje rural fue cambiando en dos sentidos: a) al perder importancia relativa la agricultura de exportación tradicional (el café); y b) al acompañarse la diversificación con una modernización técnica agroindustrial y en las relaciones de trabajo. El nexo con el mercado laboral y la formación del obrero agrícola tuvieron un alto costo social: básicamente, la expulsión de decenas de millares de campesinos de las zonas donde surgieron la plantación azucarera y la hacienda ganadera. Se reforzaron las migraciones estacionales y se propició la conversión del campesino sin tierra como campesino empobrecido (más que como obrero agrícola).

En la década de los 60 también se promocionó la fase industrial, proyecto varias veces intentado. Esto ocurrió en toda Centroamérica y como parte de iniciativas de organismos internacionales como la Cepal, a finales de los años 50 del siglo XX. En América Latina el Estado desarrollista ya aplicaba con éxito el fomento industrial, protegiendo el mercado nacional y sustituyendo bienes industriales importados. En Centroamérica, a la par de las políticas de fomento y protección estatal, se suscribieron tratados de comercio bilateral y un

Tratado general de integración económica centroamericana (diciembre de 1980) que estableció las bases del mercado regional. Las políticas de fomento industrial contaron con la plena iniciativa estatal, especialmente tres de ellas: el crédito bancario, la exoneración de gravámenes a las importaciones de materia prima y bienes de capital, y amnistía impositiva para las nuevas industrias locales.

El Estado estimuló los intereses manufactureros y, ante la imposibilidad de trasladar recursos de los agroexportadores hacia la industria, debió hacerlo al precio de un enorme sacrificio fiscal. Y en el seno de un mercado interior donde más de la mitad de la población vivía en la pobreza, se optó por la alternativa de ampliar el mercado consumidor a toda Centroamérica. Cabe preguntarse si la integración regional es el resultado del agotamiento del sector exportador. La respuesta es no; la integración fue la solución frente a la dificultad de tener un mercado nacional sin capacidad de consumo industrial. La industria creció, pero se mantuvo con una estructura productiva de bienes de consumo inmediato o industria ligera —como también se le llama— y con fuerte inversión extranjera.

Por ejemplo, en 1954 había ocho fábricas estadounidenses que pasaron a ser 39 en 1960. Júzguese que sólo entre 1963 y 1970 la inversión extranjera en la agricultura cayó de 27.2 a 23.2%, en tanto que en la manufactura subió de 10.4 a 36.3%. En las exportaciones industriales Guatemala ocupó el primer lugar en la región al vender USD 105.5 millones (1970) de un total regional de USD 297.4 y luego USD 347.6 millones en 1983, sobre un total de USD 811.1 millones.[76]

La multiplicación de las actividades económicas se tradujo en la diversificación de intereses en el mercado, *pero no en la sociedad*. Ese resultado no se explica porque el capital cafetalero-comercial se hubiese invertido en los nuevos rubros agroindustriales. De no ser los créditos con respaldo del Estado y la creación de «condiciones de invernadero», los empresarios industriales no habrían aparecido. No se formó una burguesía industrial distinta y con intereses propios, como sucedió en la versión clásica del capitalismo. En Inglaterra, por ejemplo, el desarrollo industrial urbano se hizo a *costas de* y *en pelea con* los intereses terratenientes. En Guatemala no, y la oligarquía cafetalera se mantuvo como grupo dominante, algunos de cuyos sectores se transformaron en industriales, multiplicando así sus inversiones. El resultado a mediano plazo fue la conformación de poderosos grupos propietarios con intereses en la agricultura tradicional y en los nuevos rubros agrícolas, en la industria, en el comercio y, como resultado lógico, en el sector financiero.

Las enormes ganancias que produjeron los nuevos cultivos —que en su mayoría beneficiaron a los mismos grupos cafetaleros— no se tradujeron en diversificación económica en el campo industrial, tal como se esperaba. Recuérdese que la teoría del desarrollo suele subrayar el nexo entre el aumento de valor de las exportaciones agrícolas y la diversificación de la economía, en actividades no necesariamente agrícolas. Era dable suponer que los altos dividendos obtenidos con la producción del algodón, el azúcar y la carne —pero sobre todo, del café— se hubiesen orientado a la inversión industrial, con lo cual se habría dado un impulso mayor al que ya daba el Estado. No fue así, pues fueron los mismos intereses cafetaleros los que estuvieron en los nuevos cultivos y ellos no estaban acostumbrados a innovar en otras fuentes de inversión. En otras palabras, la aventura en la fábrica y no en la finca.

¿Cuáles son los efectos que el Estado ha sufrido al promover el desarrollo agrícola e industrial? El producto final es un Estado desarrollista débil y unas clases propietarias fuertes. El Estado no fue capaz de hacer que la ganancia de los agroexportadores se invirtiera en los nuevos ítems industriales, como lo exhiben las historias recientes de Corea y Taiwán. Al sustituir este capital ausente y exonerar impuestos internos y externos, aumentó su debilidad en general y, sobre todo, en cuanto al aspecto fiscal. Se considera un Estado débil aquel cuyos recursos políticos enfrentan intereses privados fuertes, baja capacidad extractiva, recursos militares débiles para la defensa de la soberanía nacional, pero excesivos para el orden-control interno. Otro criterio es el relativo al gasto público, donde el Estado débil es el que invierte menos. En 1975, el gasto del Estado guatemalteco fue de 9.6; el de Costa Rica, 19.1 y el de Corea del Sur, 15.6. Diez años después, en 1985, el de Guatemala había disminuido a 9.4, el de Costa Rica fue de 21.8 y, el de Corea, l7.8.[77]

La **tercera experiencia** se refiere al surgimiento organizado de los intereses corporativos empresariales privados, que en pocos años alcanzaron un alto nivel de estructuración interna, coherencia política y modales ofensivos. Todo ello convirtió a la llamada *iniciativa privada* en una fuente de energías públicas. El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) fue una iniciativa de industriales y comerciantes creada en 1957[78] que creció hasta convertirse en una poderosa fuerza política, sobre todo a partir de los años 70 del siglo XX.

76 Flacso, (1986).
77 Marti, WJ. (2006: 87).
78 El recorrido de la organización patronal aparece en detalle en el libro de Adams (*óp cit*., pp. 319-345).

Recuadro 2.7

El fin del laicismo y la reconciliación entre la Iglesia y el Ejército

Pareciera que a partir de 1954 concluyó la tradición anticlerical (por momentos muy fuerte) y liberal-militar heredada de la Revolución Liberal y, en particular, del general Barrios. Castillo Armas otorgó a la Iglesia católica plena personalidad jurídica, reconoció sus derechos y devolvió sus propiedades. Las relaciones de poder en el país cambiaron de diversas maneras y se adecuaron a partir de entonces, con la presencia ganada, de nueva manera, por la Iglesia, que por lo demás y en el pasado siempre fue importante. Monseñor Mariano Rossell y Arellano, con sus homilías anticomunistas, encabezó un movimiento de fieles y seguidores de la Iglesia católica contra el régimen democrático; su sucesor, monseñor Mario Casariego, fue el capellán general del Ejército. La Teología de la Liberación habría de quebrantar no tanto la alianza de la Iglesia con los militares, sino sobre todo las relaciones entre la jerarquía y la base, los curas de aldea.

La respetabilidad creciente del empresariado no solo descansó en su organicidad gremial, sino en su unificada diversificación en los planos agrícola e industrial, servicios, finanzas y otros. Sucedió que, al velar por sus múltiples intereses de mercado, las iniciativas empresariales se convirtieron muchas veces en políticas de Estado; y al defenderse frente a decisiones que el Estado pudiera tomar, influyeron en lo relativo a la política fiscal, monetaria y cambiaria, los compromisos laborales y, en general, las políticas sociales. La primera entidad de esta naturaleza fue la AGA, fundada en 1928, ilegalizada por Ubico, resurgida en 1944 y que pronto se unificó en el Cacif. Desde entonces se crearon cámaras y la organización se expandió al formarse las «gremiales», lo cual permitió delinear mejor sus intereses productivos.[79] La historia de esta especie de estado-mayor de la clase empleadora guatemalteca no ha estado exenta de disidencias y conflictos internos; pero también ocurre en el Cacif que lo que separa la política pronto lo unifica el mercado.

Y, como lo establece Marti, el cuidado por lo que pueda suceder en el mundo de la política los ha llevado a ser influyentes en la selección y/o nombramiento de Ministerios clave para la economía del país. En efecto, entre 1954 y 1993, técnicos o políticos del sector privado estuvieron un 45% del tiempo en el Ministerio de Finanzas; un 72% en el de Economía y un 56% en el de Agricultura.[80] La síntesis de estas experiencias y aquellos datos es que en la constitución del poder del Estado y en las relaciones de dominio que todo ello implica, los intereses empresariales se convierten en decisivos. De hecho, como lo establece la historia, las élites terratenientes en sociedades agrarias ejercen un poder casi total, sin proporciones en relación con el Estado. Todo esto se traduce en que los nuevos empresarios, con la conformación del Estado autoritario-desarrollista, se convirtieron también en una formidable fuerza social y política que contribuye a la definición de políticas públicas, en especial de aquellas que les interesan, vetando las que no.

No es posible entrar en detalles sobre lo que sucede en los escenarios en los que el poder se comparte y particulariza. De hecho, los intereses que representa el Cacif como empeño general —o algunas de sus cámaras, en particular— contribuyen a la conformación de un poder corporativo a veces directo, sin las mediaciones propias de los partidos políticos (o a veces, por *interpósita mano* de agrupaciones partidarias). Lo importante es el registro general y las eventuales contradicciones de estos vínculos entre el Estado como representante de la nación y los intereses privados.

En esta dimensión, hay dos consideraciones finales, de distinto rango. Una es que no es cierto que el Ejército esté sometido o fuertemente vinculado con los empresarios. Las relaciones en el interior del Estado autoritario-desarrollista, o entre Ejército y burguesía, no son tan simples; son vínculos múltiples, con variables y grados temporales de atracción y/o rechazo. El Ejército en Guatemala tiende a ser un poder independiente; los grupos propietarios lo tienen por su misma constitución clasista. El segundo punto es que no será democrático el Estado en tanto su vocación de servicio a la nación, a todos y especialmente a los menos privilegiados, no se satisfaga plenamente. La excesiva penetración de intereses privados corporativiza el poder y lo vuelve débil y parcial.

Paralelo al ascenso de la coalición post-arbencista, los nuevos actores conservadores que contribuyeron a redefinir las relaciones de poder después de 1954 desorganizaron las entidades opositoras, particularmente los sindicatos obreros y los organismos campesinos, que durante todo este tiempo hicieron esfuerzos para salir del marasmo de la desmovilización y desorientación. Las «clases» asalariadas no lograron crecer en número e influencia en la política nacional, pese a algunos logros importantes pero temporales y aislados.[81] Es lo que se reconoce como una crisis de participación y representación del asociacionismo propio de la sociedad civil.

79 En opinión de Adams, la organización más importante fue Anacafé, inicialmente gubernamental, que recibía 39 centavos por cada saco de café exportado; se ocupaba de cuidar la calidad y cantidad producida y de fijar las políticas cafetaleras. Adams, R. (1970: 350).
80 Marti,WJ. (2006: 65, cuadro 4.8).
81 Lo que aquí se dice no constituye un balance del movimiento popular, menos aún de lo que hacen las organizaciones mayas, femeninas, de derechos humanos, ecológicas, etc. Es sólo una referencia a lo que hubo en el período democrático, cuando sobresalieron la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) y la Central Campesina.

La **cuarta experiencia** innovadora del período en consideración es de orden político y está articulada con los procesos de institucionalización del Ejército y su proyecto de ejercer el poder controlando al Estado, con apego a las formalidades democráticas. Ese propósito, explícito desde 1963, cobró forma en las elecciones de 1966, las primeras en la historia nacional convocadas por la Institución y que promovieron la instalación de procesos de participación/organización ciudadana, de una *democracia electoral vigilada*, «modelo» aplicado en varios países de América Latina. En Guatemala se empleó varias veces entre 1966 y 1982. Fue una iniciativa institucional del Ejército dirigida a la sociedad, que se proponía resolver varios aspectos críticos de todo poder: la legalidad en el ejercicio del mando, la sucesión y rotación conforme la ley. El «modelo» comprende tres elementos: a) la existencia de un orden constitucional, es decir de una legalidad básica; b) la presencia de partidos políticos previamente aceptados; y c) elecciones generales que se convocan periódicamente[82] para elegir presidente, Congreso y autoridades edilicias.

Este tipo de ejercicios formales ha sido calificado como elecciones en democracias autoritarias o *iliberal democracy*, porque contienen dos limitaciones sustantivas. Una es que sólo participan partidos y/o fuerzas políticas reconocidas y *registradas legalmente*, lo cual reduce el pluralismo ideológico. Y otra es que el partido-de-los-militares (el PCN en El Salvador, el PID en Guatemala) anuncia o anticipa el triunfo de su candidato presidencial (un general) y se asegura la mayoría en el Congreso, donde comparte escaños con otros partidos. Todo esto le resta el valor *de competencia, justa, incierta,* rasgos propios de las elecciones democráticas. El programa empezó a aplicarse en 1966 hasta 1982, cinco eventos electorales en que el mecanismo del general ganador falló sólo la primera vez, con el triunfo del candidato civil, Julio César Méndez,[83] a quien el Ejército hizo firmar un pacto restrictivo de su independencia.

Elecciones de esta naturaleza se realizaron en varios países, calificadas por algunos como *demostration polls*, por el efecto de vitrina que tuvieron cuando, observadas desde el exterior, parecieron cumplir en la apariencia lejana con las formalidades democráticas. Para otros fueron una inaceptable mistificación, llamadas como *democracias-de-fachada*, que constituyeron una prueba de las dificultades militares para las experiencias democráticas. Un juego frustrado de antemano por la manera como las fuerzas armadas se articularon con la sociedad al convocar a elecciones predeterminadas, una legalidad formal que finalmente no respetaron.

En estas condiciones, el Estado se bifurca o tiene una connotación dual en el sistema político y en la sociedad. El Ejército actúa como institución cerrada que resuelve en su interior quién será el presidente, que ya no es impuesto por la fuerza sino por fraude electoral. Se tolera una oposición de derecha y de centro como sucedió con la Democracia Cristiana (DC), el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el Partido Revolucionario (PR), el Partido de Unificación Anticomunista (PUA) y otros grupos que no lograron su inscripción y que ganaron alcaldías y escaños. Por ejemplo, se dice que las elecciones de 1974 fueron ganadas por la DC y sus aliados; y a pesar de que el candidato era militar los resultados no fueron respetados: se impuso el candidato militar, un oficial *nombrado para ser electo*.

Algunos se interrogan si al desistir del golpe de Estado y optar por las elecciones como única forma de acceder al poder los militares estaban dando el primer paso de una transición *sui géneris*. En efecto, convocaron y toleraron la oposición política, el pluralismo y la competencia en niveles secundarios (diputaciones y alcaldías). No hay que olvidar que las dictaduras militares utilizaron el mecanismo electoral para reelegirse, con una visión pre-política de la movilización popular, a la que temían. Analizando otras latitudes, algunos han propuesto la teoría de que varias, muchas elecciones autoritarias, pueden democratizar finalmente el sistema.

También puede suceder al revés. En todo caso, ésta sería una extraña forma de una eventual transición a la democracia. Mientras tanto, frente a la oposición de izquierda, legal e ilegal, el régimen militar practicó una desmesurada represión homicida. Esta es la otra faz del Estado, cuyo carácter terrorista por momentos aparece frente a los movimientos sociales y a la insurgencia guerrillera.

En resumen, esta etapa que define la compleja ambigüedad del Estado autoritario-desarrollista en Guatemala encierra la síntesis de varios rasgos que lo tensan y que se vienen mencionando: se trata de un poder desarrollista muy destacado, busca una dimensión de democracia autoritaria y otra de abierto carácter represivo, claramente contrainsurgente. Por ejemplo, un momento temporal como lo fue el lapso entre 1978-1982 unifica esta triple y compleja dimensión del Estado: se alcanzaron importantes tasas de crecimiento económico,

82 En El Salvador, en fechas parecidas, se utilizó un modelo electoral similar. Cada cinco años, desde 1962 hasta 1979, se convocaban elecciones. En esta última fecha, el modelo entró en crisis; en Guatemala se inició en 1964 y se descompuso en 1982.

83 No siendo ésta una historia política, solo se menciona que la elección de Méndez Montenegro fue al inicio rechazada por los militares, quienes finalmente reconocieron su triunfo y lo obligaron a firmar un pacto que redujo las funciones presidenciales a un manejo de la administración y no del poder.

al mismo tiempo se realizaron las quintas elecciones presidenciales de esta «democracia autoritaria» y se aplicaron también las peores formas de contrainsurgencia. El Estado y su modalidad de «democracia-de-fachada» entra en crisis con la quinta realización de las elecciones en 1982; la cúpula militar se fractura y en 1985 da paso al retorno del Estado democrático neoliberal.

La **quinta experiencia** es la relativa al fenómeno guerrillero habido a la mitad de los 60 y finales de los 70 del siglo XX, que constituyó la manifestación de un profundo descontento raigal surgido por la manera como se puso fin al proyecto nacional-popular de Árbenz y por las formas represivas que en la década siguiente se aplicaron a los movimientos sociales que se movían en torno a demandas socioeconómicas. La insurgencia guerrillera fue la causa necesaria, aunque no totalizadora, de la organización de estructuras contrainsurgentes. Esta última causa se encuentra en el clima intolerante estimulado por la Guerra Fría, en el malestar social con los aumentos de la pobreza provocados contradictoriamente por la modernización agrocomercial y por las graves carencias democráticas. La contrainsurgencia fue una modalidad del poder militar que desbordó las funciones de orden y control que el Estado está llamado a realizar. Además, generó desorden social.

En períodos distantes una década, entre 1964-1967 y luego entre 1980-1983, hubo dos procesos guerrilleros con programas radicales que tensaron a la sociedad y volvieron anormal la vida en algunas zonas rurales y, por momentos, en la misma ciudad capital. La insurgencia influyó en la política nacional y en la modulación del poder estatal. Por un lado, porque obligó cambios institucionales en el interior del Estado y en funciones básicas del sistema, tales como la seguridad, la justicia, los derechos humanos y otros. Por el otro, al modificar instancias internas del Ejército, como el reforzamiento de los servicios de inteligencia, comunicaciones, transporte, creación de colaboración paramilitar (como las Patrullas de Autodefensa Civil, PAC).

Sin embargo, el dato más importante desde el punto de vista de los efectos que se desea destacar, es la «aproximación» de las fuerzas guerrilleras hacia sectores importantes de los pueblos indígenas, sobre todo en el altiplano central y en las zonas montañosas de los Cuchumatanes. Es discutible el grado en que esas comunidades indígenas fueron incorporadas a la insurgencia armada y sus resultados. Hay variadas razones para que el debate permanezca. Los servicios de inteligencia del Ejército dieron cuenta del grave peligro que surgía con la movilización de decenas de miles de indígenas. No puede decirse que exageraron el peligro. Sectores intelectuales próximos a la subversión enfatizan que en esas fechas se produjo una evidente rebelión indígena, la más importante habida en los últimos tiempos. Algunos otros analistas sugieren que la aproximación entre guerrilleros e indígenas fue cierta pero inicial, dado que por motivos de tiempo no alcanzó a crearse una organización militar indígena, la expresión canónica de todo alzamiento popular.

La inclusión de este quinto aspecto como uno de los cambios más importantes habidos en la sociedad guatemalteca se justifica por dos motivos que tienen que ver con el Estado, tema de este capítulo. El primero es que la constitución de fuerzas guerrilleras radicales en sus propósitos dio la oportunidad para que los componentes asociados con el *assumption of Regnancy* se desplegaran y los militares ocuparan posiciones de control del Estado, más allá de sus funciones de orden y control. El ejercicio de la violencia contra los insurgentes se desbordó hasta alcanzar grupos o personas que solamente estaban en la oposición legal y pública, o que no ejercían actividad alguna. De allí que se diga que como resultado de estos excesos de violencia el Estado se defina también como un Estado terrorista.

El segundo motivo se relaciona con el anterior y se refiere a que en el seno de este desborde de violencia contra la sociedad, las acciones contrainsurgentes fueran responsables del asesinato de más o menos unos 80,000 indígenas, cuyas aldeas fueron destruidas, viéndose amenazada su cultura. Con ello aparecieron rasgos acusadamente racistas que califican todo este momento. Contra todo lo que se hubiese podido predecir, el genocidio indígena ha tenido, entre otros, un efecto de la mayor importancia: la emergencia de un nuevo sujeto político en los escenarios del poder: los pueblos indígenas. Su presencia es potencialmente decisiva en la definición de su identidad étnica, no solo de sus intereses como ciudadanos guatemaltecos, sino como portadores de derechos y demandas específicas.

Las luchas y la organización de los indígenas y, en general, las luchas políticas del futuro inmediato de la democracia, tienen que tomar en cuenta la realidad de una nación pluricultural y multiétnica. La etapa del Estado democrático que se ha planteado ya en varios *Informes nacionales de desarrollo humano* (INDH) tiene su correlato con el Estado para una nación heterogénea e inclusiva. Y el Estado del futuro, en Guatemala, si tiene que ser democrático debe también tener una fuerza incluyente: tiene que ser un Estado plural.

8. El Estado postconflicto: el Estado democrático subsidiario

Como consecuencia de los cambios estructurales introducidos por la crisis económica internacional, el conflicto armado interno, el cambio de régimen con la elección de civiles y la participación de partidos políticos de diversos signos, más las presiones para aplicar políticas de ajuste económico, aumentan las posibilidades de que aparezca un nuevo momento estatal. Los cambios en la sociedad generan nuevos poderes, nuevos grupos, nuevas ideas y, también, nuevos problemas. Los cambios en la élite exigen nuevos equilibrios de poder y de influencia. Las variaciones en el proceso producen demandas distintas, diferentes niveles de apoyo, violencia, descontento y coerción. El cambio estructural genera un cambio parcial en las estructuras de adopción de decisiones, influencia y control. También motiva modificaciones en el grado de centralización y descentralización del poder, en el nivel de concentración e institucionalización, transformándose la representatividad, autonomía y composición de las estructuras del sistema.

El Estado que así comienza a configurarse, a partir de la *Constitución* de 1985 y del primer gobierno civil, en 1986, es objeto de análisis en este Informe.

CAPÍTULO 3

De niña habité en un planeta diferente
Allí había para la alegría espacio permanente
La magia tenía semblante cotidiano
Y todo podía transformarse.

Guisela López
en Antología de Poesía guatemalteca

Estado y desarrollo humano, una sinergia necesaria

El desarrollo humano se fundamenta en un conjunto de ideas y teorías cuyo propósito es enfocar las metas del proceso de desarrollo en las libertades reales de las personas y en contextos sociales favorables a esas libertades. Si bien no existe una asociación explícita con teorías o ideologías políticas específicas, hay una estrecha relación entre el tipo de Estado que rige una organización social dada y los resultados en desarrollo humano. En este capítulo se discuten las características de esta relación y se examina la función que el Estado puede cumplir en la promoción del desarrollo humano.

1. El enfoque de desarrollo humano

1.1 Funcionamientos, capacidades y agencia

El enfoque del desarrollo humano difiere de otros enfoques de desarrollo en que enfatiza la importancia de las libertades, en contraste con las realizaciones. Otra diferencia importante es el papel de las personas en el alcance de ese desarrollo deseado. Mientras que otras perspectivas visualizan a las personas en un solo lado de la moneda (medio o beneficiario), el desarrollo humano plantea a la persona como fin y también como agente del proceso, mediante acciones tanto individuales como colectivas.

El paradigma surge como propuesta alterna a otros planteamientos que sugerían arreglos sociales enfocados en maximizar los ingresos, el capital y los bienes mínimos que incrementan la utilidad agregada. Al priorizar estos elementos, las políticas pueden crear distorsiones involuntarias. El criterio de utilidad puede obscurecer la capacidad de discernir si la persona se ha basado en preferencias adaptativas y ha aceptado su calidad de vida como una condición inherente.

La vida humana puede considerarse expresada en un conjunto de *funcionamientos*, es decir, un conjunto de estados y acciones, todo lo que las personas son y hacen. Se ha propuesto el término «capacidad» (*capability*) como el conjunto de funcionamientos posibles dentro de los cuales una persona es capaz de optar. El conjunto de capacidad refleja la libertad de la persona para llevar un tipo de vida u otro.[1]

Recuadro 3.1
El concepto de desarrollo humano

El concepto de *desarrollo humano* ha variado con el transcurso de los años y se ha enriquecido con aportes que han contribuido a precisarlo. En el marco de la elaboración del *Informe mundial de desarrollo humano 2010*, Sabina Alkire propone la siguiente definición:

«El desarrollo humano tiene como propósito ampliar las libertades reales de las personas para que sean y hagan lo que valoran y tienen razón para valorar. En la práctica, también empodera a las personas para que participen activamente en el desarrollo en un planeta compartido. Se centra en las personas. En todos los niveles de desarrollo, el desarrollo humano se enfoca en las libertades esenciales: vivir una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, disfrutar de un digno estándar de vida y edificar su propio destino. Estas libertades, valoradas en sí mismas por muchas personas, también constituyen medios para otras oportunidades.»

Alkire, S. (2010). Traducción propia del inglés.

1 Véanse, por ejemplo, Sen, A. (2000); Nussbaum, M. (1985); Alkire, S. y Deneulin, S. (2009).

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de la libertad para alcanzar logros valiosos. Es decir, un proceso de ampliación del conjunto de capacidad de las personas para lograr funcionamientos valiosos. El conjunto de capacidad incluye tanto opciones para alcanzar formas razonadas de bien-estar, como la capacidad de *agencia*. El desarrollo depende de la libertad que tengan las personas para tomar decisiones y trabajar hacia objetivos clave.

Agencia es la capacidad de actuar de las personas y, en particular, de participar en las decisiones que afectan su vida en el contexto social. Las personas que son agentes actúan para alcanzar sus objetivos. La capacidad de agencia está limitada o potenciada por el contexto, que incluye factores individuales, medioambientales, institucionales y socio-políticos. Es decir, las personas deben estar activamente involucradas en la definición de los procesos que moldearán sus vidas. Al centrarse en las personas, el desarrollo humano necesita la participación de los sujetos como agentes. La agencia, entendida como la posibilidad de decisión, es una libertad en sí misma y potencializa el logro de otros funcionamientos valiosos (es decir, es instrumental).[2] La agencia expande los horizontes de las personas, haciendo que se preocupen no sólo por su propio bienestar, sino que se interesen por los demás, lo que resulta en un ser activo y creativo. Al considerar la acción colectiva y el rol de la agencia, se visualiza que el proceso de desarrollo debe albergar participación, debate público y prácticas democráticas. Es así que la agencia es ineludiblemente plural, tanto en su concepción como en su evaluación.

Enfocarse en los recursos o en la simple satisfacción de necesidades puede ser igual de tendencioso. Los recursos son importantes en el proceso de desarrollo mientras faciliten la conversión en capacidades para las personas. Esta conversión puede estar limitada por distintos factores, tales como la heterogeneidad personal, ambiental o política.

1.2 Principios básicos en el proceso del desarrollo humano

El enfoque contiene algunas de las dimensiones que se consideran centrales para el proceso de desarrollo. Las mismas las señaló Mahbub ul Haq[3] y las utilizan diferentes promotores del enfoque. Ellas son: equidad, eficiencia, participación y sustentabilidad.

a. *Equidad*. El concepto de justicia social está en la base de la comprensión de equidad expresada por el paradigma. El análisis y requerimientos de igualdades (aunque, más específicamente, de reducción de desigualdades) se enfoca particularmente en aquellos factores que propician o limitan la realización de los seres humanos. El principio de equidad reconoce que quienes han tenido oportunidades desiguales a causa de diferentes desventajas, pueden requerir tratamiento preferencial o acción afirmativa.

b. *Eficiencia y productividad.* La atención dada al principio de justicia no puede darse a costa de la eficiencia del sistema. La eficiencia es convencionalmente definida como el uso óptimo de los recursos existentes. Desde el enfoque de desarrollo humano, la eficiencia se define como el método de menor costo que permita alcanzar las metas de maximizar las oportunidades de los individuos y las comunidades mediante el uso óptimo de los recursos humanos, materiales e institucionales.

c. *Participación y empoderamiento.* Deben procurarse procesos que lleven a las personas a percibirse a sí mismas como portadoras del derecho a tomar decisiones respecto de su propia vida y evitarse visiones paternalistas o de solidaridad caritativa. Este principio implica que las personas deben estar involucradas en todos los niveles de las actividades, eventos y procesos que afectan su vida, no como beneficiaras sino como agentes. Es decir, personas capaces de buscar y alcanzar metas que valoran y, además, con razones para valorarlas.

d. *Sostenibilidad.* La sostenibilidad aplica a todas las esferas: ambiental, social, política y financiera. Implica que los consumos actuales no pongan en riesgo el acceso a recursos para las generaciones futuras; que el proceso de desarrollo no lleve a los países a grandes déficit o trampas de la deuda; que los grupos sociales y otras instituciones se involucren asegurando la participación y evitando elementos o prácticas disruptivas o destructivas.

1.3 El índice de desarrollo humano

La evaluación del desarrollo no puede limitarse a un conjunto preciso de dimensiones porque la asignación de valor variaría de sociedad en sociedad y de persona a persona (no

2 Véase Alkire, S. y Deneulin, S. (2009).
3 Ul Haq, M. (1995: 16-20).

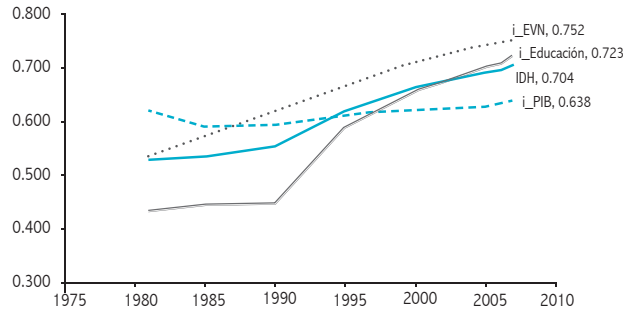
necesariamente nacional). Además, si las personas no cuentan con libertad para elegir entre unas u otras combinaciones de dimensiones de bien-estar, es posible que la medición se esté haciendo en contra de sus propias elecciones. De acuerdo con Fukuda-Parr,[4] el progreso en el alcance del desarrollo se centraría en las capacidades humanas, la equidad de resultados, así como la equidad y justicia en los arreglos institucionales. En este sentido, las herramientas a utilizar para medir ese progreso se enfocarían en las realizaciones humanas, medidas de privación y de distribución.

No obstante, para lograr una evaluación del desarrollo humano que sea comparable y con datos asequibles en todos los países, es necesario el diseño de indicadores que sinteticen algunas de las dimensiones fundamentales del proceso. Dentro de esos indicadores, los más ampliamente difundidos son los contenidos en la familia de índices de desarrollo humano. Al igual que los *Informes de desarrollo humano* (IDH) mundiales, el índice de desarrollo humano (IDH) apareció a la vida pública en 1990 como un ejercicio para la medición de tres dimensiones clave del desarrollo: la posibilidad de una vida prolongada, el alcance de logros educacionales y la disposición de recursos materiales.

Lo innovador del IDH fue la creación de una estadística única que serviría como marco de referencia tanto para el desarrollo social como para el económico, en cuanto potencial para ampliar las opciones de las personas. El IDH es el promedio de las tres dimensiones mencionadas y su valor puede oscilar entre 0 y 1. Este último guarismo expresa el mayor avance en desarrollo humano. Es posible hacer ajustes al IDH e incluir componentes nacionales considerados prioritarios o que reflejen problemáticas específicas.

Se cuenta con estimaciones del IDH desde 1975. El mundo en su conjunto ha mostrado avances en el IDH, lo que hace suponer que ha habido mejoras sustantivas. No obstante, éstas no han sido homogéneas en las distintas regiones del mundo. En las últimas décadas, Guatemala ha logrado avances en su IDH (véase gráfica 3.1). Sin embargo, el progreso ha sido distinto en cada componente del índice. En cuanto a la esperanza de vida al nacer, Guatemala ha avanzado según la tendencia demográfica global. En educación, puede observarse un avance más significativo a partir del cese del conflicto armado y la instauración de gobiernos civiles. El índice del producto interno bruto (PIB) no ha tenido un incremento significativo en el período analizado. Según la última estimación global,[5] Guatemala se encuentra entre los países de desarrollo humano medio, ubicado en el puesto 122 de 182 países evaluados.

Gráfica 3.1 **Guatemala: evolución del IDH según componentes**



Fuente: PNUD (2009d).

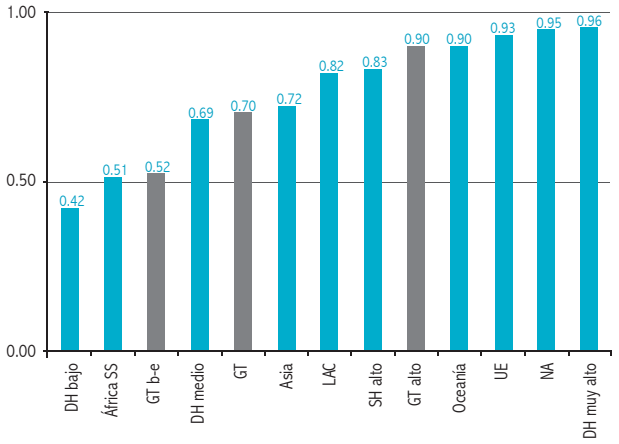
Se ha planteado una serie de objeciones al IDH. Entre otras, el reducido espacio de capacidad que captura, o que se enfoca más en funcionamientos que en capacidades, o que no refleja las desigualdades dentro del conjunto que evalúa. A pesar de las objeciones, hay que tomar en cuenta el sentido con el cual el IDH fue planteado y no utilizarlo más allá de ese ámbito. El IDH ha resultado ser una herramienta muy útil para establecer comparaciones de dimensiones básicas entre países y con relación a otros ámbitos de análisis. Además, ha mostrado una alta correlación con otros aspectos del desarrollo humano.

Existe la posibilidad de hacer análisis desagregando los indicadores en cada subíndice o, en dado caso, mediante otros componentes que permitan observar desigualdades que pueden encubrirse en el promedio. Por ejemplo, desde 2005, el *Informe nacional de desarrollo humano* (INDH) ha presentado desagregaciones del IDH por estratos socioeconómicos o grupos étnicos. En la gráfica 3.2 se observa cómo el estrato socioeconómico bajo extremo del país presenta un IDH comparable con África subsahariana, mientras el estrato socioeconómico alto está, incluso, por encima del promedio de Latinoamérica y cercano al de Oceanía.

La posibilidad de introducir ajustes al IDH condujo a la formulación de dos indicadores sensibles a las desigualdades de género, en temas de bienestar y de empoderamiento. El *índice de desarrollo relativo al género* (IDG) mide el progreso con las mismas variables básicas que el IDH, pero refleja las desigualdades entre mujeres y hombres. El valor del IDG disminuye cuando descienden los niveles del IDH tanto de mujeres como de hombres a nivel nacional, o cuando aumentan las disparidades. Mientras mayores sean las diferencias entre las capacidades básicas, tanto menor es el IDG de un país en comparación con su IDH. Por otro lado, el *índice de potenciación de género* (IPG) evalúa el

4 Parr, F. (2003: 311).
5 PNUD (2009d).

Gráfica 3.2 IDH de Guatemala y algunas regiones seleccionadas



Fuente: GHDR (2009) y GT-INDH (2007).

DH bajo: promedio de países de bajo desarrollo humano. GT b-e: estrato bajo-extremo de Guatemala. DH medio: promedio de países de desarrollo humano medio. GT: Guatemala. LAC: promedio de América Latina y el Caribe. DH alto: promedio de países de desarrollo humano alto. UE: promedio de la Unión Europea. NA: promedio de América del Norte. DH muy alto: promedio de países con desarrollo humano muy alto.

progreso de las mujeres en su participación en el ámbito político y económico. Refleja hasta qué punto las mujeres y los hombres tienen la posibilidad de participar activamente en la vida política y económica y en la toma de decisiones. En el capítulo X de este Informe se presenta un análisis de estos indicadores y también de otros que se relacionan con las inequidades étnicas y de género.

Recuadro 3.2
Diez capacidades básicas

A diferencia de Amartya Sen, la filósofa Marta Nussbaum[6] señala que, para evitar los riesgos de omisión y poder, debe enunciarse un listado de capacidades que son relevantes para asegurar igualdad de libertad y arreglos sociales justos. Para ello se basa en lo que considera la esencia del ser humano y lo mínimo para que el carácter de la persona pueda expresarse completamente. Ella postula una serie de diez subconjuntos de capacidad a considerar como básicos:

1. Vida. Tener la posibilidad de vivir hasta el fin una vida humana de duración normal, de no morir prematuramente.
2. Salud física. Poder gozar de buena salud, incluida la salud reproductiva; contar con adecuada nutrición; tener una vivienda apropiada.
3. Integridad física. Poder movilizarse libremente de un lugar a otro; contar con protección contra las agresiones, incluida la agresión sexual y la violencia doméstica; tener capacidad de elección en el campo reproductivo.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Poder usar los propios sentidos para imaginar, pensar y razonar, de un modo informado y cultivado por una instrucción adecuada. Estar en condiciones de usar la imaginación y el pensamiento; poder ir en busca del significado último de la existencia de una manera propia; realizar experiencias placenteras y evitar dolores inútiles.
5. Sentimientos. Sentir afecto por cosas y personas. No ver el propio desarrollo emotivo destruido por ansias y miedos excesivos, o por eventos traumáticos de abuso y de abandono.
6. Razón práctica. Estar en condiciones de formarse una concepción de lo que está bien y comprometerse en una reflexión crítica sobre cómo programar la propia vida. Esto comporta la protección de la libertad de conciencia.
7. Pertenencia. La posibilidad de diversas formas de interacción social; libertad de palabra y de asociación política. Tener las bases sociales para el respeto de sí y para no ser humillados; poder ser tratado como persona digna cuyo valor es igual al de los demás. Esto implica protección contra la discriminación basada en la raza, el sexo, la tendencia sexual, la religión, la casta, la etnia, los orígenes nacionales.
8. Medio ambiente. Estar en condiciones de vivir en relación con el entorno natural, garantizando su sostenibilidad.
9. Juego. Poder reír, jugar y gozar de actividades recreativas.
10. Control del propio ambiente político y material. Poder participar de un modo eficaz en las decisiones políticas que gobiernan la propia vida; gozar del derecho de participación política, tener garantías de libertad de palabra y de asociación. Tener derecho a la posesión no sólo formalmente, sino en términos de oportunidades concretas; tener el derecho a trabajar de manera digna, ejerciendo la razón práctica y estableciendo una relación significativa de reconocimiento mutuo con los otros trabajadores.

Amartya Sen no se opone a esta lista, siempre que no se considere como la única ruta y no se imponga como algo fijo porque esto iría en detrimento de la agencia de las personas al limitar su capacidad de participación para la elección de capacidades que posteriormente puedan considerarse valiosas.

Fuente: Nussbaum, M. (2003: 33-59).

6 Nussbaum, M. (2003: 33-59).

2. Un Estado para el desarrollo humano: una utopía con los pies en la tierra

Aporte especial de Edelberto Torres-Rivas

Se ha mencionado frecuentemente una relación entre las finalidades del Estado y la promoción del bienestar. Sin embargo, no se han establecido aún los múltiples vínculos teóricos (conceptuales) y de carácter práctico (histórico) que suceden en el acontecer diario de la vida de las personas, entre las diversas manifestaciones de lo que es el desarrollo humano y el funcionamiento del Estado. Las relaciones entre ambos aspectos completan una necesaria e indispensable visión de lo que realmente ocurre en la sociedad. Las siguientes páginas contienen algunas propuestas sobre esa vital articulación.

2.1 Dos conceptos y sus vínculos

El Estado es el centro de poder que toda comunidad tiene para organizarse y reproducirse con pretensiones de control sobre una población, que vive en un territorio bien delimitado; al hacerlo así, establece un espacio interior como un marco de soberanía frente al exterior; dispone de una estructura institucional, de un conjunto de burocracias que la movilizan y de recursos financieros con los cuales opera. Como poder, establece su propia legalidad, un conjunto normativo que fija sus formas, sus mecanismos, sus procedimientos y las políticas consecuentes con la voluntad general que el Estado expresa. Para lograr todo lo anterior, el Estado moderno dispone de dos monopolios legítimos, que ninguno puede disputarle, el control de los recursos de fuerza y la capacidad para cobrar impuestos.

El desarrollo humano es el conjunto de rasgos y cambios que experimenta una persona como efectos propios de su vida individual y en sociedad. Esos cambios se refieren a lo que le ocurre al sujeto en cuanto tal y en su vida familiar (reproducción biológica), con ocasión del trabajo o de la actividad que realiza para obtener los recursos para su vida material (reproducción económica) y su formación y participación en la vida de la cultura (reproducción espiritual).

Una primera elaboración de estos resultados ha sido recogida por el IDH cuando establece que sus componentes apuntan a aspectos importantes como la salud, la educación y el ingreso, y lo hace por intermedio de indicadores fáciles de identificar y manejar. Es ésta una manera útil pero elemental de aproximarse a la noción del desarrollo humano, que tiene el mérito de «medirlo» y volverlo una herramienta para comparaciones en el tiempo y en el espacio, ínter e intra-nacionales.

Conocidos teóricos de estos temas han señalado críticamente la noción del desarrollo que se mide con el PIB, en el que no es la persona la que aparece como finalidad del crecimiento económico; al hacerlo así, han calculado el crecimiento como el movimiento de la economía que se expresa como promedio nacional *per cápita*. Ese promedio oculta varias realidades, como las diferencias que produce la estratificación social. El crecimiento económico tiene que establecerse a partir de la persona humana, que es quien constituye la finalidad de aquel.

El propósito central del desarrollo es la plena realización de la persona, entendido aquél de manera múltiple. Primero, como un camino en el cual el sujeto puede escoger libremente lo que quiere hacer con su vida y que esté de acuerdo con la definición de dignidad que haya escogido; luego, esa libertad de elección depende de la igualdad de capacidades de las que ha disfrutado y que así pone a prueba.

El desarrollo humano es, entonces, una ampliación de las libertades de las que dispone la persona porque ha tenido oportunidades para escoger, en función de las capacidades desarrolladas. Surge, así, un conjunto de derechos o situaciones que la persona valora, tanto las ya mencionadas, como el ingreso, la educación y la salud, como otros relativos al derecho a un ambiente limpio, a la participación política, a la información y a la expresión libre del pensamiento, al acceso a la justicia, al ejercicio del deporte y de la creatividad artística, al disfrute del amor, la música, el tiempo libre.

2.2 El Estado que cumple con sus funciones y el desarrollo humano

Lo que cabe destacar a continuación es que con cualquiera de las anteriores definiciones del desarrollo humano aparece siempre el Estado con más o menos fuerza y al menos por dos razones: por un lado, porque en el desempeño de sus funciones el Estado cumple con muchas de las situaciones o derechos que definen el desarrollo humano; y por el otro, porque hay una referencia común a la igualdad, de oportunidades o capacidades que el sujeto tiene y al reconocimiento igual de derechos que el ciudadano posee. Cuando se habla del sujeto o de la persona se está utilizando una manera elíptica de referirse al ser humano como colectividad; no hay aquí una noción individualista del desarrollo humano, sino una visión de conjunto que apunta a la sociedad. De igual manera, se habla del ciudadano en singular, pero con referencia a toda la comunidad.

El camino *de las libertades para escoger* lo que más se valora a partir de decisiones individuales sólo puede recorrerse en una sociedad donde las desigualdades no lo impidan o lo hacen poco. ¿Quién constituyó esas libertades y cómo se establecieron esas desigualdades? Estas las determina el crecimiento económico-social (el mercado) y aquellas las establece el Estado, aunque no siempre, sino como un balance de poder de las fuerzas políticas que lo dirigen. Este razonamiento es el eje viculante entre la fuerza política del Estado y las demandas sociales del desarrollo humano. Contradictoriamente, en sociedades como la guatemalteca, cruzada por muchas desigualdades, el desarrollo humano encuentra dificultades para realizarse porque el poder estatal es débil y no suficientemente democrático; asimismo, un mercado sin controles reproduce generacionalmente las inequidades.

Recuadro 3.3
Las funciones del Estado

Las funciones principales del Estado pueden agruparse así: **a)** función de **mantenimiento del orden** público, como una forma de organización política que asegura la sobrevivencia pacífica de la sociedad, de acuerdo con la ley. Incluye aquí la función de impartir justicia (sistema judicial) y las tareas de hacer cumplir la ley (el personal que guarda el orden público como la policía, cárceles, Ejército) y otras funciones de dar seguridad. **b)** Funciones de **cohesión e integración** social que facilitan la integración estructural y simbólica del ciudadano a la sociedad y al mercado, mediante el empleo, la educación, la salud, provisión de vivienda, cuidado del medio ambiente (los derechos sociales). **c)** Función de establecer la **legalidad.** Para la organización y el mantenimiento del orden político se requiere un cuerpo normativo que comprende la *Constitución*, las leyes ordinarias y reglamentos y las diversas instancias del ejercicio legislativo (parlamento, elecciones, partidos políticos), derechos/obligaciones del ciudadano, control y transparencia de la administración estatal. **d)** Función de **fiscalidad**, que se traduce en la búsqueda de recursos financieros para el funcionamiento del Estado, utilizando la soberanía fiscal (monopolio del cobro de impuestos). **e)** Función de **promoción del desarrollo**, del bienestar y la equidad (políticas económicas, regulación/fortalecimiento del mercado) y de las instancias o mecanismos para asegurar el crecimiento. **f)** Función de **representación internacional** y defensa de la soberanía, comprende el manejo de las relaciones internacionales (relaciones con organizaciones internacionales) y las relaciones con otros Estados.

De las varias funciones que el Estado desempeña y que lo justifican como autoridad central en la comunidad nacional, destaca una que es *conditio sine qua non* de las otras y que se refiere al mantenimiento del orden mediante la creación de instituciones que vigilan y garantizan relaciones pacíficas de todos, o el uso de recursos de fuerza para el castigo al irrespeto a la ley; todo, en provecho de la reproducción legal del sistema. La historia de Guatemala recuerda que el mantenimiento del orden varía en un Estado democrático y en uno que no lo es. Las funciones de control político, en gobiernos militares, son más importantes que las de cohesión social y la fuerza sustituye a la política. Y el desarrollo humano, en su dimensión de elección personal de lo que se quiere libremente, no puede ejecutarse porque los ámbitos de libertad están disminuidos.

Siendo la función estatal del orden público la primera y más importante en toda comunidad moderna, es deseable que ella se realice por la vía del cumplimiento a la ley por quienes mandan y obedecen, por la adhesión y reconocimiento a la autoridad y por alcanzar lo que se conoce como formas de consenso y legitimidad. En la matriz de una sociedad ordenada y pacífica, los derechos ciudadanos pueden ejercitarse, especialmente aquellos que se refieren al desarrollo humano, con la agencia y los intereses particulares satisfechos.

No debe olvidarse que la función del orden público dispone en el límite del uso de la fuerza; el poder de castigar por parte del Estado puede impedir el ejercicio de los derechos y puede la sociedad entrar en crisis, incapaz el Estado de asegurar la convivencia social. Con regímenes autoritarios como los que ha habido en Guatemala, las posibilidades de la igualdad de oportunidades que postula el desarrollo humano son menores porque el espacio para su uso lo define una desigual distribución del poder.

Cuando el orden estatal es democrático, el control sobre la población busca el consenso y se realiza por medio de la mejor distribución de los bienes públicos, la paz interna, la ausencia de conflictos y de violencia. En un orden así considerado se facilitan también la seguridad y el acceso a la justicia. Estas cualidades de todo régimen político democrático son condiciones para que se promueva el desarrollo humano, que requiere de sujetos (ciudadanos) con iguales capacidades y oportunidades. Esta es la figura del ciudadano, el nacional del país al que se le otorgan derechos y obligaciones con plenas condiciones de igualdad, sin diferencias socioeconómicas, políticas o étnico culturales. A su vez, la igualdad de oportunidades para todos es un rasgo del desarrollo humano, como se apuntó líneas arriba.

Es también decisivo para el desarrollo humano el conjunto de políticas de cohesión e integración social en virtud de

las cuales algunas de las diferencias entre los ciudadanos, las que se originan en la pobreza y las desigualdades, se atenúan. Al debilitarse las desigualdades puede disminuir la polarización que, en el campo de las subjetividades y la cultura, crean apatía, retraimiento, ignorancia y enfermedad. También, al crecer las motivaciones de poder y el diálogo, aproximaciones entre los ciudadanos para establecer relaciones de colaboración, ayuda mutua. Así se canaliza y asegura la paz social. El desarrollo humano tiene como punto de partida la igualdad de oportunidades para prosperar y luego las capacidades para asegurar la vida con méritos y con el respeto de todos. La integración y cohesión sociales deben ser entendidas como las funciones del Estado directamente referidas a la promoción de la agencia del individuo y de lo que, en otra óptica, se llaman *derechos sociales* (que incluyen los económicos).

2.3 El Estado democrático y social

En lo que se refiere a varias denominaciones en uso, prevalece una cierta confusión que es conveniente aclarar. En el capítulo I y otros, se habla del Estado democrático como opuesto al poder autoritario. El democrático puede ser entendido como un poder que en su constitución consulta a la ciudadanía, donde decide la mayoría libremente en espacios de competencia partidaria y pluralismo ideológico; se garantiza acceso igual a los medios de información y a los sitios para votar; se respetan los resultados aplicando las normas de representación previamente establecidas. En rigor, la democracia no puede funcionar en su versión de sistema de competencia ciudadana para elegir si no hay un Estado. Tampoco puede la democracia satisfacer expectativas de bienestar de los votantes si no hay un Estado. No puede imaginarse a la democracia como definición ideal de un orden relativamente igualitario al margen del Estado. En consecuencia, no puede sino hablarse siempre de Estado-democrático.

El Estado democrático se funda en el uso universal de los derechos políticos. Dos de los derechos más conocidos y ejercitados, mas no siempre respetados, han sido los derechos a votar y a ser electo. Los derechos políticos se otorgan a todos los ciudadanos hoy en día mediante una definición moderna y un reconocimiento ampliado: el derecho al voto universal. El INDH 2005 examinó con detalle la evolución de la ciudadanía en Guatemala, que excluyó de esa condición durante más de un siglo a las mujeres, los analfabetos y los indígenas.

El sufragio universal que existe actualmente en Guatemala es importante como el cumplimiento de una formalidad de derecho, la consagración de valores internacionales; no obstante, esa formalidad guarda distancias con el ejercicio efectivo de los derechos políticos, de lo cual algo se analiza en el capítulo IX de este Informe. Las desigualdades económicas son desigualdades políticas, condicionan la existencia de ciudadanos de diversas jerarquías. El orden político se asegura con mejor integración social de la población en el sistema político, en cuya trama están los recursos del poder y del dinero actuando más o menos desigualmente.

Lo que quiere decirse en este punto es que los derechos políticos forman parte del «paradigma» del desarrollo humano y que su *práctica* es distinta del reconocimiento, porque el sufragio ocurre en un escenario asimétrico donde los que tienen poder siempre ganan. ¿Por qué, si se cumple el principio liberal en el que una persona es un voto? No solamente siempre ganan en situaciones de democracia, sino que vuelven irrisorio el voto de quienes se oponen radicalmente. He aquí un primer límite: el desarrollo humano guarda una relación equívoca con el Estado: no siempre éste asegura los derechos políticos.

En segundo lugar, el Estado de bienestar (a veces llamado Estado social) no ha existido nunca en Guatemala y se podría decir que sólo algunos de sus rasgos han tenido vigencia en pocas sociedades latinoamericanas. El Estado de bienestar corresponde a una organización política propia de sociedades altamente desarrolladas que, como consecuencia de su alta integración religiosa inicial (puritanos, evangelistas), ya habían alcanzado formas igualitarias de vida social (por ejemplo en la distribución del ingreso). El logro de este sistema político, en Inglaterra, Holanda, Bélgica, los países nórdicos por ejemplo, constituyó una alternativa histórica al proyecto socialista entre la Primera y Segunda Guerras Mundiales.

El nivel del bienestar alcanzado en estas sociedades es el resultado de una acendrada cultura cívica de todos los ciudadanos, una fuerte participación electoral y dos condiciones clave: la existencia de partidos obreros disciplinados y una alta capacidad de negociación entre empresarios y trabajadores. Esto les ha permitido firmar pactos sociales en que unos ceden en sus capacidades conflictivo-reivindicativas y otros en otorgar derechos sociales y económicos que alteran la naturaleza del salario obrero. Este es el resultado directo de pactos políticos explícitos independientes de la productividad y de la relación valor-trabajo. Por supuesto, no sólo es el trabajo, mencionado como ejemplo.

Pero todo ello no se entendería, mejor dicho, no ocurriría de no existir un Estado democrático, fuerte, que preside las negociaciones y es resultado de ellas. De hecho, su vigor se mide de muchas maneras, pero hay que destacar otra: su

capacidad fiscal, que oscila entre un 40.0 - 50.0% de peso tributario con el cual se construyen hospitales y se pagan orquestas filarmónicas, cárceles y universidades, carreteras y mil servicios más.

El Estado es garante del pacto socialdemócrata porque las clases se ponen de acuerdo y, por ello mismo, lo fortalecen. El sentido común que a veces confunde el lugar donde opera la realidad con los deseos o aspiraciones, llama socialdemócrata a cualquier cosa, al poder político que practica alguna errática política social. La conclusión es muy importante. El Estado socialdemócrata es en verdad el auténtico Estado-social-de-derecho, que *cumple con todas las condiciones de oportunidad para el desarrollo humano, en función de las capacidades de opción de cada quien.* No es casual, por ello, que en el *ranking* mundial del *Informe de desarrollo humano* que se publica año con año, los países mencionados (sólo como ejemplo) ocupen permanentemente los primeros lugares en el IDH.

2.4 ¿Un Estado de desarrollo humano?

Es oportuno proponer algunas conclusiones articuladas con la interrogante clave que plantea el tema de este Informe: ¿es el guatemalteco un Estado para el desarrollo humano? No hay un Estado que se califique a sí mismo como un *poder de desarrollo humano*, un Estado cuyo adjetivo sea el desarrollo humano. Existe un Estado que puede desarrollar capacidades entre sus ciudadanos para elegir a partir de crear condiciones para el bienestar; lo importante es que se establezcan posibilidades de igualdad para el disfrute del mismo.

Inicialmente, recordemos el postulado básico de que no hay una relación de inferencia, de causalidad o conexión de sentido entre la existencia de un Estado y el cumplimiento de condiciones para la equidad, la justicia social, la inclusión múltiple de los ciudadanos. Esa es una conexión histórico-estructural (por lo que no depende de la voluntad personal, o coyuntural) que es el resultado de la creación de una autoridad estatal que realiza bien sus funciones básicas y que es, además, un Estado democrático, cuyos rasgos constitutivos se definen en este Informe. El Estado democrático es, en la historia de Guatemala, un símbolo de modernidad por alcanzar. Tendría entonces que decirse que es el Estado moderno el que podría ser uno para el desarrollo humano.

Ese tipo de Estado es una condición necesaria. La suficiente la establece la permanencia en el tiempo. Un Estado democrático por cuatro años no puede establecer controles en relación con el mercado, asegurar una mejor distribución del ingreso y aplicar políticas destinadas a satisfacer las demandas mínimas de bienes públicos. En el corto plazo no se reduce la pobreza ni la reproducción de las desigualdades. El corto plazo puede estar apoyado en un crecimiento económico temporal de las exportaciones, o en el éxito electoral de un grupo político. Las políticas sociales sólo disminuyen la pobreza cuando se mantienen entre una y otra generación, sólo cuando se cambia la «cultura de la pobreza» y la riqueza se traduce en capacidades para optar libremente. ¿Se aproxima este optimista panorama al desarrollo humano?

En el marco del debate tradicional, de la óptica utilitaria, de la desigualdad como el espacio entre ricos y pobres, se estarían alcanzando los ideales con una mejoría en la cantidad de ingresos. ¿Y los otros indicadores de bienestar, el acceso a la educación superior, a la creatividad intelectual, a la seguridad y a la justicia? El Estado para el desarrollo humano no puede tener como referencia el debate que se reduce a las estadísticas económicas, pues no es el PIB lo único que interesa.

Veamos un par de ejemplos: el PIB total en 2008 de Arabia Saudita fue casi el doble de Holanda, pero este país está muy arriba en el orden jerárquico del índice de desarrollo humano de aquél. Ese resultado no sólo se basa en una brutal desigualdad del ingreso o de los recursos materiales *per cápita* entre ambos países, sino de la desatención de la educación, la salud, los derechos políticos y culturales, una cultura machista y total desprotección legal. Otro ejemplo lo encontramos en el hecho de que el IDH de Islandia aparezca arriba del de los Estados Unidos, a pesar de tener 20 veces menos producción de riqueza. El ciudadano de Islandia tiene más libertad, sin duda, para escoger su futuro.

La noción de desarrollo humano no descansa propiamente (solamente) en los objetivos de menos desigualdad y/o pobreza, sino en poder garantizar y ampliar la capacidad de todos los ciudadanos a la realización de sus elecciones personales. El desarrollo humano requiere, primero, igualdad de oportunidades y luego libertad de capacidades. *Al Estado le corresponde garantizarlas y al sujeto exigirlas.* Sin un espacio público de participación plena (en la educación y en los bienes culturales, ingreso, salud y las otras oportunidades) nunca habrá equidad en el punto de partida de las oportunidades.

El ejemplo de una carrera de l00 metros nos ayuda: todos parten con el pistoletazo de salida, que es igual para todos. A partir de allí recorren el camino a la velocidad que pueden y llegan a las metas que escogieron pero, no la misma, ni necesariamente en el mismo rumbo. Hasta aquí, el ejemplo se queda en la óptica liberal de la libertad en la desigualdad. Para que todos los participantes (los ciudadanos) puedan salir al mismo tiempo, el Estado (y la sociedad) deben crear condiciones no sólo de participar sino de escoger. El Estado-para-el desarrollo humano es un ideal alcanzable, una utopía con los pies en la tierra.

3. Políticas públicas y desarrollo humano

Una de las dimensiones políticas del Estado se refiere al sistema de gestión, la parte «operativa», en la que el Estado define y ejecuta cursos de acción y extrae y asigna recursos en función de objetivos. Los cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública.[7]

El Estado, al ejecutar sus funciones de *ordenamiento social*, constituye instituciones; elabora marcos normativos (leyes, reglamentos, etc.); ratifica convenios; se adhiere a declaraciones; formula y ejecuta programas y proyectos de todo tipo. Cada una de estas formas de intervención, por medio de la institucionalidad creada y la burocracia,[8] se pueden incluir dentro de la categoría de políticas públicas, en tanto que afectan la vida de las personas en cada ámbito donde ellas se apliquen.

El universo de estudio de las políticas públicas es basto y cambiante de contexto en contexto, razón por la cual no existe un solo concepto válido para definir el término. Las políticas públicas han sido consideradas como «respuestas contingentes [del Estado] al estado de situación de un país».[9] También, en un sentido amplio, han sido concebidas como toda acción estatal que genere impacto en el espacio de lo público, incluso cuando la acción implica no hacer nada.[10] En el marco de este Informe se entiende como *políticas públicas* un conjunto de acciones que el Estado lleva a cabo por intermedio de su estructura administrativa, destinadas a satisfacer necesidades sociales conforme a la ley; las políticas son el resultado de intercambios complejos, conflictos y negociaciones entre actores políticos que ocurren en escenarios públicos y en momentos temporales delimitados. Los actores más destacados son el propio Estado, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro grupo de interés colectivo. Las políticas son, en breve, acciones técnico-políticas que el Estado realiza para cumplir con sus funciones u ofertas. Es deber del Estado formular, proponer, aplicar y supervisar ese conjunto de procesos que conforman sus políticas; para ello debe contar con los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes.

3.1 Apuntes sobre las políticas públicas

Existen, al menos, dos perspectivas para estudiar las políticas públicas: a) estudio *para* las políticas públicas y b) estudio *de* las políticas públicas. Ambos enfoques se encuentran entrelazados en sus resultados, ya que los estudios *de* políticas públicas pueden —aunque no necesariamente— utilizarse *para* realimentación y/o mejora de las mismas.[11] Por ello, en la frontera entre un estudio y otro, se encuentra el peso del objetivo de quien las estudia.

Las políticas públicas son procesos complejos, con multiplicidad de dinámicas e intencionalidades. Estas pueden orientarse a buscar la justicia, la equidad o el incremento de capacidades de las personas, o pueden enfocarse a mantener el *statu quo*, la distribución inequitativa del poder o la riqueza, o beneficiar a un solo grupo de personas. Las políticas públicas se vinculan con multiplicidad de actores y no son ajenas a las relaciones de poder existentes entre éstos. El estudio de las relaciones de poder entre los diferentes actores puede explicar impedimentos que limiten el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y el incremento del desarrollo humano.

Recuadro 3.4
Relaciones de poder y políticas públicas

Según Stephen Lukes (2004), las relaciones de poder en el ejercicio de las políticas públicas pueden observarse en, al menos, tres maneras:

- En la posibilidad que tiene «A» de hacer que «B» haga algo, que sin la intervención de «A», «B» no habría hecho.[12]
- En que «A» puede limitar la cantidad de opciones de «B», incrementando aquellas que tengan pocas repercusiones en sus propios intereses (o excluyendo aquellas que irían en contra).
- En que el poder que «A» puede ejercer sobre «B» es a veces imposible de medir y se escuda tras supuestos consensos: «consenso puede ser un indicador de un ejercicio de relaciones inequitativas de poder».

7 Vilas, C. (2007: 1, 8).
8 Cuando se habla de institucionalidad del Estado y su burocracia, se está hablando de «gobierno» como concepto.
9 BID (2006: 16).
10 Meny (1999). Al no existir tal intervención, podríamos interpretar que: a) el Estado desconoce el fenómeno; b) el Estado no considera el fenómeno de importancia y c) el Estado decide no actuar sobre el fenómeno. Cualquiera de las opciones implica posicionamientos políticos que tienen impacto en el fenómeno en sí mismo y, por lo tanto, en el espacio público.
11 Deneulin, S. y Shahani, L. (eds.) (2009: 244).
12 Definición clásica de poder.

Las políticas públicas son procesos en constante cambio y con múltiples variables intervinientes y *no estáticas y sin movimiento*, a las que se les pueda aislar. Por ello, para estudiarlas, es necesario hacer cortes en el tiempo que permitan identificar su construcción y dinámicas particulares. Al hacer estos cortes temporales, lo que salta a la vista es lo complejo de los procesos desde su formulación hasta sus resultados. Sobre todo, si entendemos que el orden social viene en parte predeterminado por las relaciones de poder externas a las instituciones gubernamentales.

Se puede observar que, en general, en los Estados latinoamericanos, los procesos de modernización post crisis de la deuda y producto de la implementación de las reformas democráticas y de apertura comercial, implicaron, también, procesos de tecnificación en la planificación de sus acciones, transformándose en políticas públicas técnicamente definidas. Así, lo que antes de la década de 1990 no se encontraba sistematizado, hoy (20 años después), se encuentra, incluso, aprobado como «política pública», con diferentes avances en cuanto a metas e indicadores que permiten darles seguimiento. Estas nuevas herramientas técnicas han llegado bajo el supuesto de que permiten maximizar los recursos del Estado, hacerlos más eficaces porque involucran a distintos actores y responden a necesidades *legítimas* y a transparentar la utilización de los recursos, sobre todo financieros.

> El fortalecimiento de la democracia en toda la región ha sacado a la luz la importancia crucial de los procesos en el diseño y la ejecución de políticas. La democracia divide el poder y lo redistribuye: del Poder Ejecutivo a la legislatura, del centro a la periferia, de clases tradicionalmente poderosas a clases menos poderosas y a grupos y comunidades largamente excluidos. El proceso político se vuelve más denso, pero también más transparente, abierto y expuesto a la influencia de nuevos actores formales e informales, como los medios de comunicación y los movimientos sociales. Por lo tanto, la viabilidad de las políticas propuestas suele guardar mayor relación con su legitimidad que con su corrección técnica.[13]

Paralelo al proceso de tecnificación de las políticas, los teóricos (sobre todo en países desarrollados, en donde su estudio lleva ya décadas de análisis) han elaborado marcos descriptivos y explicativos que han sido útiles para la investigación empírica y que, *a posteriori*, han servido también como *modelos normativos* para su formulación, seguimiento y evaluación en los países en vías de desarrollo.

En Latinoamérica, también se ha avanzado en el estudio de las políticas públicas como nuevos instrumentos de gestión pública. El informe del BID *La política de las políticas públicas* (2006) publicó un índice general sobre la calidad de las políticas públicas. Éste es un promedio de seis indicadores que describen las características de calidad de las mismas: a) estabilidad, b) adaptabilidad, c) coordinación y coherencia, d) implementación y efectiva aplicación, e) orientación al interés público y f) eficiencia.[14] La tabla 3.1 sintetiza las características de las políticas públicas de algunos países latinoamericanos y la clasificación según el índice. En el ámbito centroamericano, en el índice de políticas públicas, Guatemala, Nicaragua y Panamá fueron clasificadas en la categoría baja; Honduras, en la media; y Costa Rica, en la alta. Además, en la misma tabla se han agregado, como referencia, los valores del IDH.

En la misma publicación, este índice y sus componentes se relacionaron estadísticamente con algunos indicadores de crecimiento económico y de desarrollo (incluido el IDH). La conclusión es que el índice de políticas tiene correlaciones positivas con indicadores de crecimiento (crecimiento del PIB *per cápita*) y desarrollo (cambio en el IDH, reducción de pobreza y otros).[15]

Tabla 3.1 **Características de las políticas públicas, países seleccionados (2005)**

País	(IDH 2007)	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y aplicación efectiva	Coordinación y coherencia	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de políticas
Brasil	(0.813)	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta
Chile	(0.878)	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Muy Alta
Costa Rica	(0.854)	Alta	Media	Alta	Media	Alta	Alta	Alta
El Salvador	(0.747)	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Guatemala	(0.704)	Media	Media	Baja	Media	Baja	Media	Baja
Honduras	(0.732)	Alta	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
Nicaragua	(0.699)	Media	Media	Media	Baja	Baja	Media	Baja
Panamá	(0.840)	Media	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Baja

Fuente: características e índice de políticas, BID (2006: 147); valores de IDH, PNUD (2009d).

13 BID, *óp. cit.*, p. 278.
14 *Ibíd.*, p. 283.
15 Para el caso del cambio del IDH las correlaciones más importantes se dieron con los indicadores de *Adaptabilidad* (parcial: 0.782**), *Implementación y aplicación efectiva* (parcial: 0.711**) y *Eficiencia* (parcial: 0.592**). En general el Índice de políticas tiene una correlación parcial del 0.614**. (Todas las cifras citadas, significativas al 1.0%). En el caso de las correlaciones parciales, la idea es verificar si los países cuyo índice de políticas es más alto de lo previsto, dado su PIB *per cápita* inicial, tienden a tener indicadores del desarrollo también más altos de lo previsto, dado su ingreso inicial. BID, *óp. cit.*, pp. 150-151.

El estudio citado analiza el proceso de formulación de políticas públicas y las relaciones de poder que se dan durante el mismo. Entre sus mensajes principales se encuentra el siguiente: a) «El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política [...] tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar porque siempre se adopten a favor del interés público.» Con relación a esta proposición, este Informe, en el capítulo X, dedica atención al proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación de la *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas.*

3.2 La participación de actores con agencia: clave para el cambio institucional

El enfoque del desarrollo humano confía en que, en la medida en que las personas cuenten con mejores *capacidades* —incluyendo la *agencia* como *capacidad* fundamental—, habrá una mejor relación entre institucionalidad y actores alrededor de la política. Desde este enfoque, lo que se argumenta es que una mejor *agencia* en las personas podría permitir procesos de cambio institucional democrático que generen políticas públicas legítimas, consultadas y auditadas desde la sociedad civil.[16] El enfoque de desarrollo humano también provee elementos para estudiar a la democracia y la toma de decisiones democráticas pues estos elementos son, en sí mismos, intrínsecos al paradigma.

La democracia en el paradigma de desarrollo humano se basa en la toma de decisiones racionales; esto es, por medio de la argumentación y debates en el espacio público. En este espacio público de debate y argumentación se tomarían las decisiones identificando cuáles políticas deben ser priorizadas y cuáles los resultados obtenidos.

«Debe llamar la atención la larga lista de evidencias de que la democracia y los derechos civiles y políticos, tienden a alcanzar libertades de otro tipo (como la seguridad humana), mediante el otorgamiento de voz, en al menos varias circunstancias, a los más desfavorecidos y vulnerables. Este es un asunto importante, muy ligado al rol de la democracia en la razón pública, y a la adopción del gobierno de debate».[17]

Sin embargo, el paradigma no olvida que estas relaciones de poder deben ser equitativas y, por lo tanto, no pueden darse en condiciones de desigualdad política, en donde la *agencia* está íntimamente relacionada con la distribución de los recursos y las *capacidades* de las personas. Para legitimar la democracia, se necesita que las capacidades de deliberación pública, de participación e influencia en la toma de decisiones no estén en manos de pocos actores, sino que incluyan, también, a aquellos a quienes el sistema ha mantenido en «pobreza política».[18]

En este punto es central el otro aspecto de la democracia en el sistema político: el rol de los partidos políticos como parte del sistema y de las organizaciones sociales y civiles como motores de interlocución cuando no presión sobre los primeros. Estos actores, más los medios de comunicación, son parte fundamental del cambio, pues participan de los procesos de formulación, discusión, debate, implementación y fiscalización de las políticas públicas. Por lo anterior, el término de *agencia* no se refiere únicamente a la acción individual de razón pública (donde la persona toma la *mejor* decisión de acuerdo a sus propios intereses), sino la razón pública colectiva —relacional— donde se participa bajo el precepto de búsqueda de beneficios para la colectividad. La democracia en el paradigma del desarrollo humano no está sólo en la posibilidad de las personas para incrementar su *agencia*, sino en la manera en cómo estas instituciones logran representar y llevar a buen término políticas públicas que representen mayor equidad y justicia para las personas.

La formulación y ejecución de políticas públicas no es *apolítica*. Las funciones del Estado son eminentemente políticas y deben responder a un modelo de Estado planteado y legitimado dentro de un sistema democrático. Si no existe un modelo claro de Estado que oriente y defina las políticas públicas, se abre un espacio para que otras fuerzas, que pueden ser excluyentes, lo hagan.

3.3 Los espacios de capacidad y los instrumentos del Estado

«Desde la cuna hasta la tumba, los seres humanos están gobernados por —y por medio— de normas y políticas públicas particulares, ya sea concernientes a la salud pública, a las prácticas de empleo, educación, seguridad nacional, regímenes fiscales, "buen gobierno", igualdad de

16 Deneulin, S. y Shahani, L. (eds.) (2009).
17 Sen, A. (2009: 348).
18 De acuerdo con el texto citado, la «pobreza política» es un término acuñado por James Bohman (1996, 1997), quien la define como «la incapacidad de grupos de ciudadanos de participar efectivamente en los procesos democráticos». Deneulin, S. y Shahani, L., *óp. cit.,* 175-176.

oportunidades, o a legislaturas sobre relaciones interétnicas.[19] En efecto, casi todos los aspectos de la vida contemporánea están sujetos a la implementación de políticas o han sido objeto u objetivo de los "hacedores" de política pública [...]».[20]

Tabla 3.2 **Espacios de capacidad e instrumentos de acción desde el Estado**

Espacios de capacidad	Instrumentos del Estado
• Educación	• Marco jurídico (legislación vigente)
• Salud	• Servicio civil
• Seguridad	• Modelo de desarrollo económico
• Justicia	• Política fiscal
• Participación política	• Políticas públicas:
• Trabajo	– Políticas sociales
• Libertad cultural	– Políticas de reducción de las inequidades: género, pueblos indígenas y pobreza

Fuente: elaboración propia con base en Deneulin, S. y Shahani, L. (2009).

El enfoque de desarrollo humano plantea una serie de espacios de capacidad que pueden ser estudiados desde la acción del Estado. En la tabla 3.2, en la primera columna, se presentan varios de dichos espacios (libertad cultural, trabajo, educación, salud, seguridad, justicia, participación política) y, en la segunda, se inscriben instrumentos clave con los cuales cuenta el Estado para promoverlos. Entre éstos están el modelo de desarrollo económico, el marco jurídico, el servicio civil, la política fiscal, las políticas sociales y las políticas para la reducción de inequidades. En el INDH 2005 se abordó la libertad cultural dentro de un planteamiento de diversidad étnico-cultural y de ciudadanía en un Estado plural. En el INDH 2007/2008 se analizó ampliamente el modelo de desarrollo económico de Guatemala y sus efectos sobre el trabajo y el desarrollo humano de la población.

En el presente INDH (2009/2010), en la segunda parte, se estudia la estructura, burocracia y gasto del Estado (capítulo IV); este último aspecto se amplía al abordar la política fiscal como un instrumento que puede contribuir o no al desarrollo humano (capítulo V). Luego, se describe la presencia territorial del Estado en el nivel municipal y se analizan las relaciones entre el índice de densidad del Estado y el IDH (capítulo VI). En la tercera parte, se abordan precisamente las acciones y políticas del Estado que *promueven capacidades de las personas* como educación, salud (capítulo VII); también las orientadas a *promover las libertades reales de las personas*: seguridad ciudadana, acceso a la justicia (capítulo VIII), democratización y participación política (capítulo IX). En esta sección también se estudia las políticas de reducción de la pobreza y las de equidad hacia los pueblos indígenas y las mujeres (capítulo X). De esta manera, en este Informe se articulan algunas dimensiones del desarrollo humano que pueden ser promovidas o no por el Estado.

19 En inglés: *race relation legislation,* situado en Guatemala se tradujo como *interétnicas.*
20 Traducción libre del inglés al español de un texto de Wedel *et ál.* (2005: 37).

Dimensiones y presencia del Estado

Segunda Parte

CAPÍTULO 4

El sembrador
Cuelga su morral de esperanzas
En el cachito de venado
Que tiene metido en la pared.
Se sienta a soñar, a sembrar
Sueños en el sueño.
A mirar en la oscuridad
Sus ilusiones.
Y se va volando, volando
Como clarinero,
O como canto de tulul
Despierta.
La noche se ha ido
Vuelve a cargar su morral.

Humberto Ak'abal
en Tejedor de Palabras

El Estado: su estructura, burocracia y gasto público

Este capítulo introduce al análisis del Estado guatemalteco mediante tres dimensiones constitutivas que también forman lo que se llama *el aparato administrativo* de la dominación.[1] Una primera dimensión del Estado se refiere a su armazón institucional, los órganos que desempeñan funciones establecidas por la ley. No se analiza su rendimiento, solo su existencia. La descripción de la estructura institucional del Estado se refiere a cómo se encuentra organizado el poder a partir de la división de funciones que establecen la *Constitución Política de la República* y las leyes ordinarias: son los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) independientes en su estructuración, pero entrelazados en sus funciones de control. A estos tres poderes se agrega un conjunto de organismos descentralizados y el sistema municipal. Sin embargo, en este capítulo sólo se analizan los tres primeros.

Una segunda dimensión la constituye la estructura burocrática, lo que se llama el *empleo público*, la suma de trabajadores, en el marco de un rango de mando, encargados de formular, aplicar las políticas públicas y los manejos administrativos, según lo establecen la ley, los reglamentos y la jerarquía institucional. La tercera dimensión es la relativa a los recursos financieros de que dispone el Estado, en virtud de sus capacidades fiscales y según las decisiones normativas establecidas en el *Presupuesto general de gastos* y/o decisiones suplementarias relativas al gasto.[2] En este capítulo se abordan algunos datos sobre el gasto público, los cuales se complementan ampliamente en el siguiente. Asimismo, se incluye una sección con indicadores sobre gasto y empleo que permiten analizar la dicotomía Estado fuerte-Estado débil.

El período de análisis de este capítulo comprende casi un cuarto de siglo, de 1985 a 2007-2008[3]. Sin embargo, es preciso aludir a notorias limitaciones encontradas para la obtención de datos, lo cual representó dificultades a veces insuperables relativas a información estadística o similar.[4] Ha sido, de hecho, imposible reconstruir series históricas desde 1985 sobre cantidad y calidad de la burocracia, número de empleados públicos, salarios, funciones, calidad profesional, duración en el cargo, características sociodemográficas como etnicidad y edad. Tampoco ha sido posible estimar el índice de desarrollo humano (IDH) de los servidores públicos. No siempre hay archivos, éstos se encuentran incompletos o están en desorden; y, cuando existen, no son homogéneos, lo que dificulta establecer comparaciones. Estas carencias informativas, además, resultan negativas para el buen orden administrativo y revelan una particular debilidad del Estado. La información sobre los organismos descentralizados y el sistema municipal resultó aún más compleja y sobrepasó las posibilidades de ser tratada en este capítulo.

1. El Estado y el inicio democrático (1985-1996)[5]

1.1 Algunos cambios

En 1985-1986 se produjo en Guatemala un cambio de régimen. Como tal, se entiende el conjunto estructurado de diferencias formales e informales que se producen con ocasión del acceso a las principales posiciones de Gobierno, los recursos utilizados para lograrlo, las características de

1 Weber, Max (2002: 1060 y 1061).
2 Esta dimensión se amplía en el capítulo V.
3 En algunos casos se incluyen datos de 2009.
4 En un documento presentado por Roca Ruano, en 2003, se apuntaba que cualquier intención de establecer el tamaño de la fuerza laboral del sector público tendría serias limitaciones. No existe una fuente única en el Gobierno que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado.
5 Para la redacción de este capítulo, en los temas de estructura y burocracia del Estado se usaron como insumos las investigaciones realizadas respectivamente por Estrada, E. (2010) y Anckermann, A. (2010).

los actores en competencia y la naturaleza de las decisiones que definen la orientación política.[6] La fecha 1985-1986 es importante porque, conforme las normas anteriores, el procedimiento electoral era el único modo de acceder al Gobierno y había cambios desde la coalición dominante anterior (gobiernos militares) a la nueva coalición (gobiernos civiles). En ese marco, a lo legal del acto electoral se sumó lo legítimo en el sentido de que todos aceptaron los resultados. Todo ello porque se dio el paso de un poder militar y autoritario, calificado como ilegítimo/ilegal, a otro, civil y legítimo, considerado como democrático (resultado de procesos electorales nunca impugnados como fraudulentos y, por ello, *básicamente* democráticos). Se dice *básicamente* porque, en ese momento, el juego electoral fue sincrónico con el conflicto armado interno,[7] cuyos mayores niveles de violencia casi coincidieron con el primer proceso electoral.

El clima de violencia no impidió ese proceso pero limitó su legalidad porque, en determinados sitios geográficos, o para ciertos grupos sociales, la participación política no fue posible en plenas condiciones de información completa, libertad, organización y competencia. El *cambio de régimen* no se apoyó en alguna forma de movilización social o política, por lo que las modificaciones sustanciales ocurrieron muy lentamente. El propósito de este apartado es señalar de manera sumaria algunos cambios institucionales y en los gastos habidos en el Estado a partir de esa fecha.

El nuevo texto constitucional entró en vigencia el 14 de enero de 1986, cuando también tomó posesión el equipo gobernante. Previo a éste, había instituciones públicas que actuaban con una tradición liberal y que no funcionaban bien (ejemplo *habeas corpus* y recurso de amparo), cuya dinámica cambia en las nuevas condiciones democráticas, en donde el Estado retoma sus mismas funciones[8] pero con una lógica relativamente distinta, aún en el marco dominante de la contrainsurgencia. Para el control político del Estado y la defensa del ciudadano, por ejemplo, algunas de tales instituciones fueron la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte de Constitucionalidad (CC) y la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN).[9] También, la *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad* (con sus reformas).[10] El funcionamiento del poder legislativo cobró importancia porque empezó a reflejar el juego de partidos políticos y la participación ciudadana; el poder judicial fue ganando independencia relativa y respetabilidad en su función de impartir justicia, a pesar de los rezagos que arrastraba del período anterior y de otras limitaciones impuestas por los poderes exteriores al Estado.

De particular relevancia fue la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, que se aplicó en las elecciones de 1985 y que introdujo el cambio sustantivo de su independencia total, así como la composición de la representación mayoritaria y proporcional del Congreso. Este instrumento jurídico redefinió la organización partidaria y su funcionamiento, ahora supervisados por el TSE.

El supuesto es que con el advenimiento de la democracia política y el paulatino debilitamiento de la violencia, no solo habría nuevas instituciones, sino se reorientarían las estructuras administrativas del Estado, su burocracia y sus gastos. En lo económico, fueron importantes las políticas que debieron aplicarse para enfrentar la crisis de la deuda externa, cuya exacerbación local obligó al Estado a sujetar su actuación a los imperativos del ajuste estructural y a tratar de implementar los equilibrios macroeconómicos aconsejados, dejando de lado políticas sociales y otras medidas para enfrentar las desigualdades y la pobreza.[11]

El Estado tenía, en 1985, una estructura funcional determinada por su sentido autoritario y por el conflicto armado interno, es decir, más gasto en material bélico y salarios para una tropa numerosa (en las funciones de inteligencia y otros numerosos servicios de guerra). Este enfoque prevalecía en la estructura estatal en su conjunto, en particular en el Ministerio de la Defensa o en el de Gobernación.

Tabla 4.1 **Presupuesto por Ministerio respecto del presupuesto nacional (porcentaje)**

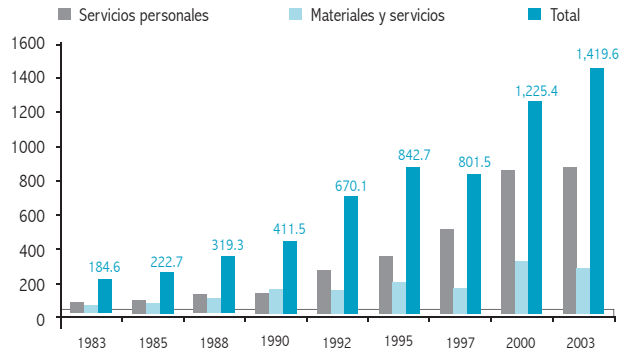
	1985	1988	1990	1992	1995	1999	2001	2003
MDN[a]	18.78	11.10	10.82	15.57	12.10	4.8	7.0	5.2
Minfin[b]	28.19	40.46	43.12	18.65	23.55	1.1	0.9	1.0
Mineduc[c]	14.47	13.12	11.90	17.99	17.18	11.1	13.8	12.3
MSPAS[d]	7.91	9.11	7.48	11.31	9.70	6.3	6.9	6.1
Micivi[e]	14.60	8.13	8.13	13.83	13.33	13.1	7.2	7.0

Fuente: Robledo, G. (2009). El gasto militar y su impacto en el presupuesto del Estado (1976-2004), GAM-CIIDH, Guatemala, 2005.
Orden de los ministerios: a Ministerio de la Defensa Nacional / b Ministerio de Finanzas Públicas / c Ministerio de Educación / d Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social / e Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

6 Como podrá advertirse, esta definición de 'régimen' tiene una inspiración en las propuestas de O'Donnell, pero se aparta en su carácter más descriptivo y omite la diferencia con 'Gobierno', que se convierte, para usos de este trabajo, en sinónimo. Resulta oportuno recordar que, en la propuesta conceptual de este Informe, se enfatiza la distinción entre Estado y Gobierno (o régimen). Cf. O'Donnell, G. (2007: 30-31) y Morlino, L. (1983).
7 Denominación oficial —y ahora, ya de uso común— de lo que no fue propiamente una guerra civil, sino un alzamiento guerrillero temporal en el marco de intensos períodos de represión estatal.
8 Ampliar en capítulos II y XI.
9 En 1945 se estableció, según artículo 188 de la *Constitución Política de la República*, el Tribunal y Contraloría de Cuentas como institución autónoma que controla y fiscaliza los ingresos y egresos. En 1956 perdió su autonomía al pasar a ser dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
10 *Constitución Política de la República*. Artículos 268 al 272.
11 Véase PNUD (2008a).

Los Ministerios con mayores gastos, para 1985-2003, se presentan en la tabla 4.1. Puede verse cómo disminuyeron porcentualmente los gastos asignados al Ministerio de la Defensa Nacional y cómo se mantuvieron, con algunas fluctuaciones, los del Ministerio de Educación (Mineduc) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). No obstante esa disminución, los gastos relativos a la compra de materiales, sueldos o salarios mantuvieron su ritmo, a pesar de que después de 1986 el conflicto armado interno disminuyera en su amplitud y una década más tarde finalizara (véase gráfica 4.1).

Gráfica 4.1 **Presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional por rubros más importantes (millones de quetzales)**



Fuente: Robledo, G. (2009).
* El total está integrado por todos los rubros que conforman el presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional; en esta gráfica se detallan únicamente dos de ellos.

1.2 El Organismo Ejecutivo

1.2.1 Estructura

El Organismo Ejecutivo, especialmente en regímenes presidencialistas y con tradición dictatorial, como en Guatemala, tiende a ser una estructura hipertrofiada. En efecto, en el país reúne a la gran mayoría de la burocracia pública, cuenta con la mayor cantidad de recursos financieros y realiza el mayor número de funciones estatales. Las funciones ejecutivas son múltiples y se resumen como el conjunto de tareas públicas para *administrar la sociedad.* El ejecutor es el presidente de la República que, en esta configuración estatal, reúne una considerable concentración del poder, que realiza apoyado en los Ministerios de Estado, así como en un creciente número de instituciones vinculadas con la Presidencia, o descentralizadas y autónomas, o por intermedio de cesión de funciones públicas al sector privado.[12]

El cambio de régimen, a partir de 1986, dio lugar a que los militares se retiraran progresivamente de algunos sitios de la administración pública y a que las autoridades civiles asumieran funciones propias en un proceso que ha llevado a ejercer responsabilidades de supervisión y control del Ejército por parte de las autoridades civiles. Por ejemplo, el traslado de las Coordinadoras Interinstitucionales, que funcionaban como órganos de enlace y control local, dependientes del Estado Mayor de la Defensa, a los nuevos gobernadores civiles. Las Patrullas de Autodefensa Civil se convierten en Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC), que fueron disueltos en 1996, luego de la firma de los *Acuerdos de paz*.

La estructura del poder ejecutivo fue variando paulatinamente y su modernización fue intentada por los diversos Gobiernos civiles, que nunca contaron con los recursos financieros suficientes o con un programa adecuadamente integrado. En este período surgieron diversos conflictos y planteamientos de contenido institucional que se explican debido al proceso de revalorización de la democracia. No obstante, las normas y los procedimientos, los caminos formales de la acción estatal necesitan instituciones fuertes, o sea, que se encuentren respaldadas por la participación ciudadana. Por ejemplo, el proyecto demócrata cristiano de empezar a saldar el déficit social constituyó la propuesta de una nueva política social por parte del Ejecutivo. La oposición de algunos intereses privados para fortalecer la política fiscal frustró este programa de modernización institucional.

Pese a estas dificultades, el escenario democrático devolvió a la política y a los partidos sus ámbitos propios, como ocurrió en el interior del Congreso y en sus relaciones con el Ejecutivo. Esas relaciones no siempre han sido armónicas. Una manifestación de esas dificultades institucionales ocurrió en 1993, cuando se llevó a cabo el autogolpe del presidente Jorge Serrano Elías. Pese a la gravedad del hecho, es preciso mencionar que varias instituciones se reforzaron cuando se logró el restablecimiento de la legalidad constitucional.

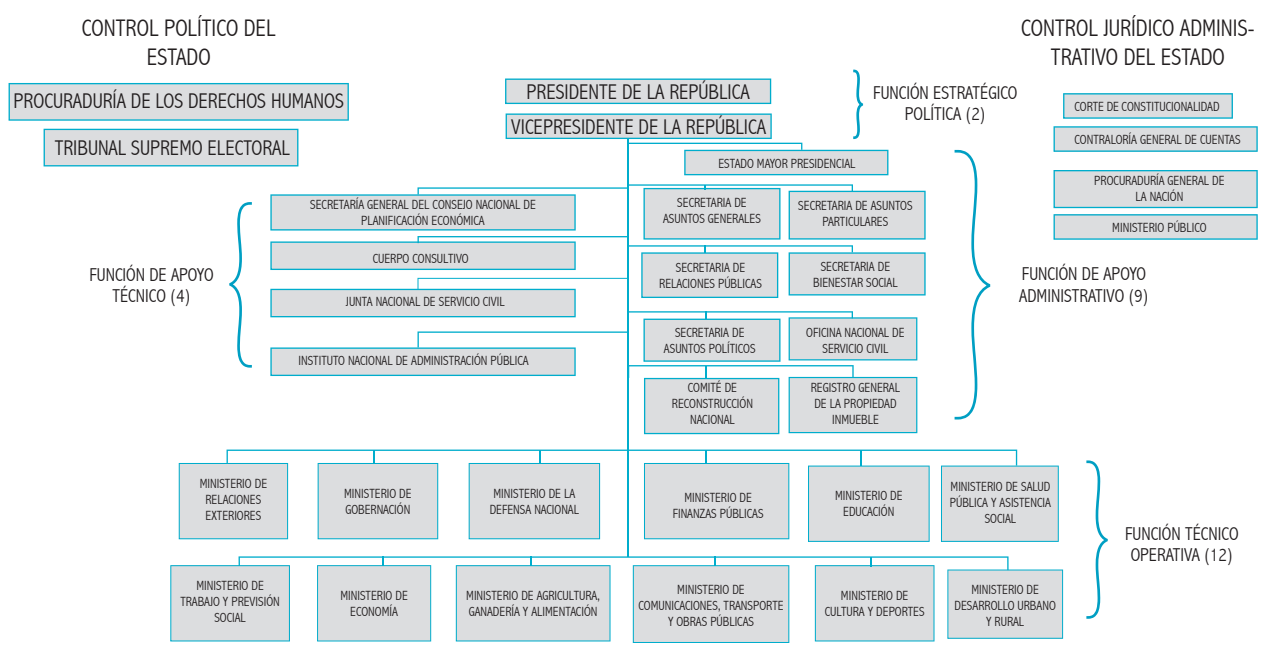
En 1987 se creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) y se dieron los primeros pasos para terminar el conflicto armado; a mediados de 1994 se firmaron los primeros *Acuerdos de paz*, se disolvió la CNR, sustituyéndosela por la Comisión de Paz (Copaz). Se suspendió la conscripción militar obligatoria con la nueva *Ley de Servicio Militar* que estableció el servicio voluntario. En 1995 se acordó la desmovilización de los comisionados militares y sus

12 *Constitución Política de la República,* artículo 183 (reformado). Funciones del Presidente de la República. «Son funciones del Presidente de la República: a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público. c) Ejercer el mando de la Fuerzas Armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas. d) Ejercer el mando superior de toda la fuerza pública. e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuvieren facultados por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu. f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas. g) Presentar proyectos de ley al Congreso de la República [...]».

ayudantes, así como la desmovilización de 270,906 miembros de los Comités de Vigilancia.

En el período 1986-1996, el Organismo Ejecutivo se integraba por 27 «unidades organizacionales»,[13] las cuales han consistido en agrupaciones básicas que reúnen un conjunto burocrático que realiza actividades o cumplen una misma función específica. En tal virtud, una estructura organizacional está conformada por unidades que siguen el principio de especialización y son responsables de la división del trabajo y la coordinación del mismo. Como lo muestra la figura 4.1, había dos unidades en el nivel estratégico político, representadas por el presidente, en su calidad de jefe de Estado, y por el vicepresidente, cuyas funciones se amplían como responsable del gabinete económico y las correspondientes políticas estatales. Hay, además, nueve unidades con funciones de apoyo administrativo: el Estado Mayor Presidencial (EMP), las Secretarías de Asuntos Generales, de Asuntos Particulares, de Relaciones Públicas, de Bienestar Social (SBS), de Asuntos Políticos, la Oficina Nacional de Servicio Civil (Onsec), Comité de Reconstrucción Nacional y Registro General de la Propiedad Inmueble. Asimismo, cuatro con funciones de apoyo técnico, como la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, el Cuerpo Consultivo, la Junta Nacional de Servicio Civil y el Instituto Nacional de Administración Pública (Inap). En este período se creó la Comisión Presidencial Coordinadora del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredeh), como institución rectora del Organismo Ejecutivo para la promoción y protección de los derechos humanos.

Figura 4.1 **Diagrama del Organismo Ejecutivo (1986)[14]**



Fuente: elaboración propia con base en D.º 93-86.

Había también doce unidades en el nivel técnico operativo, integrado por los Ministerios de Estado estructurados internamente en forma jerárquica funcional; después del titular del Ministerio está(n) el (o los) viceministro(s) y, a nivel intermedio, las Direcciones Generales, Direcciones Técnicas (o simplemente Direcciones), según su importancia funcional. Hasta esos niveles jerárquicos se desconcentra el sistema decisorio del Organismo Ejecutivo. Cada ministro cuenta con sistemas de apoyo, órganos consultivos y/o asesores técnicos, así como una Oficialía Mayor, en lo administrativo. La coordinación interministerial es compleja; los Ministerios y sus instancias superiores están estrechamente integrados con la Presidencia de la República, o con la Vicepresidencia, que en esta época desarrolla funciones propias, como lo establece la *Constitución*. La coordinación general del Estado y su función ejecutiva se realizan conjunta y permanentemente con el Gabinete. De hecho, el Organismo Ejecutivo lo integran los Ministerios, la Presidencia y la Vicepresidencia. Adscritas a la Presidencia se encuentran varias Secretarías con funciones específicas; algunas de ellas han sido creadas sucesivamente.

13 Estrada, E. (2010).

14 A lo largo de este capítulo, se han incluido diagramas que presentan de forma gráfica lo que se llaman *unidades*, o sea, un agrupamiento de funciones/burocracias que realizan un control político y jurídico, o funciones estratégico-políticas, apoyo técnico, administrativo, u otros. Se sugiere que tanto las unidades como los diagramas sean utilizados con *prudencia* y de manera sólo indicativa, con propósitos ilustrativos, que permitan un ejercicio temporal comparativo.

Forma parte del poder ejecutivo, pero con un rango específico, el municipio. Vale la oportunidad mencionar que la independencia del municipio adquiere nuevas perspectivas como consecuencia del respaldo financiero que el Estado le otorga mediante la asignación anual del 10.0% del presupuesto.[15] El escenario municipal es, en la actualidad, muy diferente, sobre todo si se lo relaciona con las décadas anteriores. En efecto, hoy en día se ha convertido paulatinamente en un espacio que pone a prueba la participación ciudadana en el marco de la democracia participativa. Aún con serias debilidades en cuanto a su institucionalización y funcionamiento, el municipio cobra importancia política y administrativa creciente, sobre todo con el surgimiento de los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo.[16]

1.2.2 Burocracia

Es necesario hacer algunas referencias anteriores a 1985-1986 en relación con la burocracia estatal, pues no se cuenta con información para entonces. Así, es importante, como punto de partida, mencionar la *Ley de Servicio Civil* (D.º 1748 vigente a partir de 1969), que estableció normas que describen la naturaleza de las funciones, deberes, responsabilidades, especialidades y requisitos necesarios para el empleo público. El servicio civil de Guatemala fue tomado del Sistema Federal de los Estados Unidos y del Sistema del Servicio Civil de Costa Rica. Se introdujeron cambios en el *Plan de clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo* de 1991, el cual fue luego enmendado en 1998.[17]

En el recuadro 4.1 aparece la descripción suscinta de las competencias de cada una de las doce series contempladas en el Plan de clasificación. Fue en 1991 que se ampliaron las Series de Clases de Puestos; anteriormente las Series de Clases de Puestos se reducían a ocho. En 1995, con la promulgación de la *Ley de Consolidación Salarial*,[18] se determinó que forman parte del salario de los trabajadores todos los complementos como las bonificaciones y otras remuneraciones que incidieran en el ingreso. Posteriormente, al salario de los trabajadores se le han ido incorporando por acuerdos gubernativos y disposiciones internas de las instituciones, distintos estipendios económicos, como bonos o complementos salariales.

Recuadro 4.1
Series de puestos

A) Serie Operativa, puestos que desempeñan tareas sencillas, mecánicas o repetitivas, que requieren educación primaria como máximo.
B) Serie Especializada, puestos en que se requiere la destreza para manejar instrumentos o maquinaria, ya sea en forma manual, automática o electrónica, y la acreditación de educación primaria completa y adiestramiento específico.
C) Serie Oficina, incluye puestos del área secretarial y personal que auxilia en labores administrativas, que requieren educación del nivel medio.
D) Serie Técnico Artística, puestos que desempeñan actividades artísticas propiamente y de docencia artística, que requieren del dominio de una disciplina o género del arte.
E) Serie Técnica, puestos que conllevan la aplicación de conocimientos técnicos en una rama específica, que requieren de educación del nivel medio o cursos de una carrera universitaria.
F) Serie Paramédica, comprende puestos que brindan apoyo a profesionales de la salud, en los que se requiere diploma de Auxiliar de Enfermería, Enfermera Profesional, o cursos universitarios en el área específica.
G) Serie Técnico Profesional, puestos que desempeñan actividades auxiliares de carácter técnico en una rama de la ciencia, que requieren preparación a nivel intermedio en una carrera universitaria.
H) Serie Asistencia Profesional, puestos que desempeñan actividades de asistencia a un profesional en una rama científica, que requieren casi la culminación de una carrera universitaria.
I) Serie Informática, puestos que realizan la operación de equipo de computación de diferente complejidad, que requieren desde educación del nivel medio en informática, hasta título de profesional universitario en el área.
J) Serie Profesional, puestos que realizan investigaciones y aplican conocimientos científicos a la solución de problemas de orden tecnológico, económico y social, que requieren Licenciatura universitaria y ser colegiado activo.
K) Serie Asesoría Profesional Especializada, puestos que desempeñan funciones de asesoría y consultoría profesional especializada en determinadas ramas de la ciencia, en apoyo a autoridades superiores, que requieren Licenciatura universitaria, y estudios de especialización.
L) Serie Ejecutiva, comprende puestos de funcionarios que realizan labores de dirección y administración de entidades. Tales puestos son de libre nombramiento y remoción.

Fuente: Acuerdo Gubernativo 9-91, «Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo, y Resolución D-97-89 de la Oficina Nacional de Servicio Civil».

15 *Constitución Política de la República*. Artículo 257.
16 El tema de los Consejos de Desarrollo se amplía en el capítulo IX de este Informe.
17 Véase Cifuentes, C. (2009).
18 D.º 59-95 y D.º 81-95, y Acuerdo Gubernativo 448-2008.

Las modalidades de contratación se resumen en los renglones presupuestarios 011, 021, 022, 029, 031, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, y 189. El **011** corresponde al «personal permanente» y comprende las remuneraciones en forma de sueldo a los funcionarios y empleados públicos, de conformidad con los presupuestos analíticos de sueldos. El **021** corresponde a «personal supernumerario», contratado para labores temporales de corta duración que no pueden realizarse con el personal permanente o de planta. El **022** corresponde a «personal por contrato», o sea al salario de los trabajadores públicos contratados para servicios, obras o construcciones de carácter temporal. El **029** corresponde a «otras remuneraciones de personal temporal», sin relación de dependencia; en los registros anteriores a 2007 no se puede saber el peso relativo del renglón 029. El renglón **031**, «jornales» (anteriormente renglón 041 "personal por planilla"), corresponde al salario diario que se paga a obreros y operarios que prestan servicios temporales. Y los renglones del **181 al 189**, corresponden al grupo 18 «servicios técnicos y profesionales», que comprende gastos en concepto de honorarios por servicios técnicos, profesionales, consultoría y asesoría, relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorías, actualizaciones artísticas y deportivas, capacitación y sistemas computarizados, asín como otros servicios prestados al Estado con carácter estrictamente temporal y sin relación de dependencia.

No se tiene información sobre la burocracia en 1985-1986, pero el I *Censo nacional de funcionarios y empleados públicos* (*Cenafep*), que data de 1977, la contiene, motivo por el cual se utiliza como referencia. En el universo censal no se incluyó al Ministerio de la Defensa, ni a la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac).

Tabla 4.2 **Empleo del Organismo Ejecutivo por renglón presupuestario (1977) (número y porcentaje)**

Renglón	011		022		041		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Empleados	70,084	64.0	6,767	6.2	32,588	29.8	109,439	100%

Fuente: I *Cenafep* (1977).

Según la tabla 4.2, la burocracia estatal (1977) contaba con 109,439 personas, de las cuales el 64.0% era personal *permanente*, el 6.2% por *contrato* y el 29.8% restante, personal por *planilla*. El personal *permanente* era mayoritario en todos los Ministerios, pero los *planilleros* predominaban en los Ministerios de Agricultura y de Comunicaciones y Obras Públicas. Era la época en que el Estado tenía capacidad para hacerse cargo directamente de obras de infraestructura material (carreteras, puentes, edificaciones, servicios portuarios, de electricidad, y otras) y de atender políticas en el campo. Estas capacidades han disminuido, sobre todo a partir de 1996, año en el cual se marca una tendencia a favor de realizarlas mediante la gestión privada. De manera casi general, la política de empleo en la modalidad de planillas operaba en los organismos descentralizados como el Instituto Nacional de Transformación Agraria (Inta), el Instituto Nacional Forestal (Inafor), el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (Icta) y el Instituto Nacional de Electrificación (Inde).

El II *Cenafep* se realizó en abril de 1992 (aunque fue publicado en mayo de 1994); abarcó al 80.0% de los empleados del Estado, es decir, al conjunto de la burocracia del Organismo Ejecutivo. En el II *Cenafep* se determinó que serían considerados como empleados los asignados como personal permanente, por contrato y el personal por planilla, es decir, los renglones ya mencionados 011, 022 y 041.

Tabla 4.3 **Empleo del Organismo Ejecutivo y entidades descentralizadas por renglón presupuestario (1992) (número y porcentaje)**

Institución	011		022		041		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ministerios de Estado	82,097	85	632	1	13,463	14	96,192	100
Entidades descentralizadas	16,464	76	1,458	7	3,817	18	21,739	100
Otros	5,300	83	206	3	912	14	6,418	100
Total	103,861	84	2,296	2	18,192	15	124,349	100

Fuente: II *Cenafep* (1994).

De acuerdo con el II *Cenafep* (véase tabla 4.3), en 1992 el total de burócratas ascendió a 124,349 personas. Con relación al I *Cenafep*, se observa que ocurrieron cambios en la política de contratación, aumentando la orientación al empleo permanente y la disminución del trabajo por planilla.

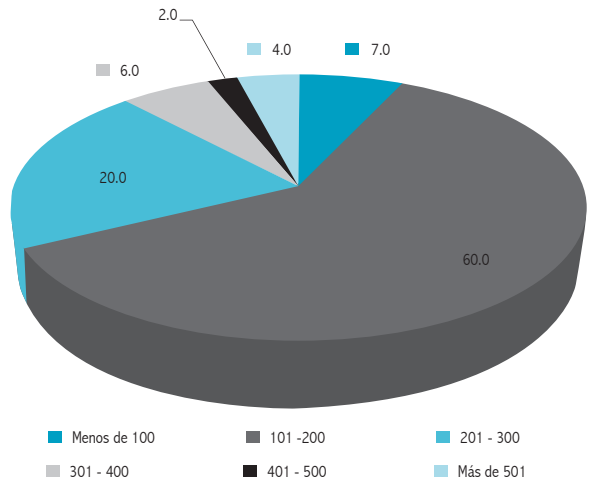
Tabla 4.4 **Empleo en Ministerios seleccionados por renglón presupuestario (1992) (número y porcentaje)**

	011		022		041		Número de empleados	% de empleados
Ministerios	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%		
Mineduc	38,468	47	178	28	77	1	38,723	40
MSPAS	17,355	21	50	8	491	4	17,896	19
Maga	4,806	6	117	19	2,861	21	7,784	8
Micivi	11,217	14	254	40	8,238	61	19,709	21
Otros	10,251	13	33	5	1,795	13	12,079	13
Total	82,097	100	632	100	13,462	100	96,191	100

Fuente: II *Cenafep* (1994).

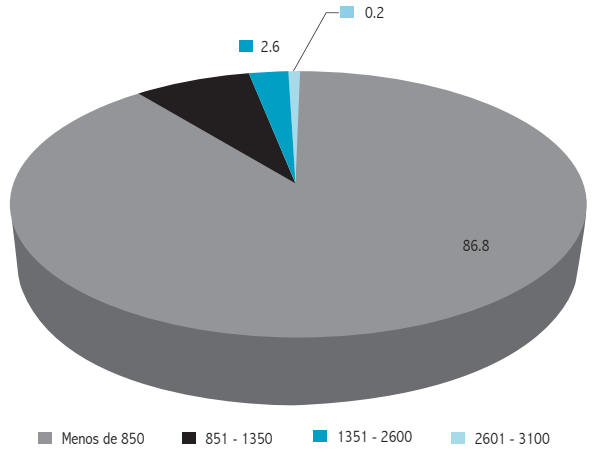
En las gráficas 4.2 y 4.3 se presentan, con fines comparativos, los rangos salariales del empleo en el Organismo Ejecutivo entre 1977 y 1992. Las diferencias no pueden interpretarse como que en 1992 hubo un aumento sustantivo en los niveles salariales; las evidentes diferencias pueden deberse a una reclasificación que tome en cuenta los cambios en el costo de vida, dado que a mediados de los años 80 y en 1990 ocurrieron fuertes inflaciones; asimismo, la primera desvalorización del quetzal con respecto al dólar ocurrió en 1986. En todo caso, es evidente que el mayor número de empleados públicos se encontraba en los rangos más bajos de pago; y, lo contrario: muy pocos contaban con los mejores salarios. A pesar de que la *Ley de Servicio Civil* prescribe salarios para una existencia decorosa, en el seno interno del Estado se estaban reproduciendo las desigualdades conocidas en la sociedad.

Gráfica 4.2 **Empleo del Organismo Ejecutivo según rango salarial, en quetzales (1977) (porcentaje)**



Fuente: I *Cenafep* (1977)

Gráfica 4.3 **Empleo del Organismo Ejecutivo según rango salarial en quetzales (1992) (porcentaje)**



Fuente: II *Cenafep* (1994)

Para una calificación puntual de los recursos humanos del Estado, examinemos los resultados generales de los *Cenafep* I y II en el área de educación. En el transcurso de 15 años (1977-1992), la burocracia con estudios primarios disminuyó ostensiblemente, pasando de un 41.3 a sólo un 7.09%, en parte debido a la disminución porcentual de planilleros. Los empleados con nivel medio crecieron del 34.1 al 68.0%. Igualmente positivo fue el aumento absoluto y relativo de empleados con formación en el nivel universitario. La proporción aumentó de 15 a 22%. Los datos anteriores revelan una mejora sustancial, aunque aún insatisfactoria, frente a las competencias profesional y técnica que ya en la época se requerían para el manejo del Estado (tabla 4.5).

Tabla 4.5 **Nivel educativo del empleado del Organismo Ejecutivo (1977 y 1992) (porcentaje)**

	1977	1992	Variación
Analfabetos	8.47	1.72	-6.75
Nivel primario	41.43	7.09	-34.34
Nivel medio	34.1	68	33.9
Nivel superior	15	22	7
Nivel superior post-grado	1	1.19	0.19
Total	100	100	

Fuente: II *Cenafep* (1994).

1.3 El Organismo Legislativo

En los años posteriores a 1986, algunas funciones e instituciones legislativas que se mantuvieron «en reposo» cobraron vida y le dieron una nueva perspectiva al poder del Congreso, el cual ejecuta funciones fundamentales, especialmente en un régimen presidencialista: controla y modera el ejercicio del poder ejecutivo en el desempeño de sus tareas básicas como administrador de la nación; nombra a los altos magistrados del poder judicial y ejerce, básicamente, la potestad legislativa, o sea, la capacidad de decretar, reformar y derogar las normas legales[18] que aseguran la vida en sociedad, que la orientan y promueven. El Congreso es la institución pública más representativa de la nación porque sus miembros son electos de forma directa y con el voto universal; para asegurar su funcionamiento independiente, los diputados gozan del privilegio constitucional de la inmunidad.[19]

19 *Constitución Política de la República*. Artículos 157 y 239.
20 *Ibíd*. Artículos 157, 158, 161, 164, 165 inciso a) y 170.

En la historia latinoamericana, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo han sido fuente de conflictos cuando uno impide o ejerce funciones propias del otro. Se viola, así, el espíritu republicano de la necesaria independencia orgánica entre ambos poderes. En un régimen parlamentario, el Ejecutivo depende de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento; en el régimen presidencial, su forma no depende de esa integración, pues el presidente de la República es resultado de una elección directa. En un régimen parlamentario es impensable un conflicto entre ambos poderes, en tanto ello es posible y frecuente en el presidencial. En general, la democracia se fortalece —y los principios republicanos también— cuando hay un balance entre ambos poderes y se enriquecen las relaciones del Estado con la sociedad. Algunas nuevas funciones del legislativo, establecidas en la *Constitución* de 1985, son:

- La aprobación de arbitrios municipales.[21] Anteriormente, bastaba la aprobación del Ejecutivo, previo dictamen del Instituto de Fomento Municipal (Infom), lo que restringía el principio de legalidad[22] e impedía tener una política impositiva unitaria.

- Se elimina la atribución del Congreso de otorgar ascensos a la oficialidad del Ejército, asignándola al presidente de la República para consolidar la unidad de mando.

- Corresponde al Ejecutivo proponer el proyecto de *Presupuesto general de ingresos y gastos*, y al Congreso su modificación y aprobación final; la política fiscal es una atribución del Ejecutivo, pero corresponde al Congreso la aprobación definitiva, lo que también ocurre con la negociación del financiamiento externo.

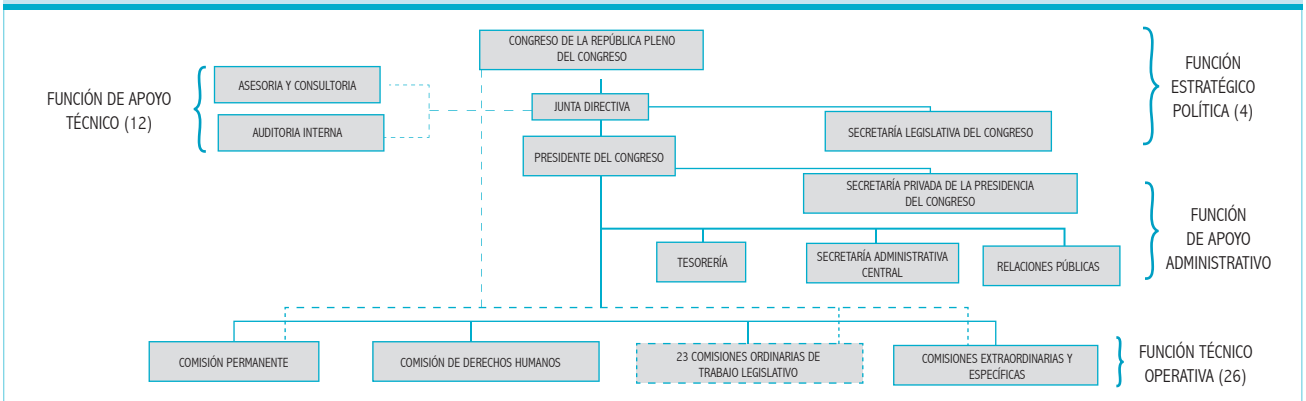
- Se eliminan las funciones del Congreso relativas al *desiderátum* final en el proceso electoral, que pasa a ser dirigido por el TSE.[23]

- El Congreso puede someter diversos asuntos a consulta popular, mediante el TSE, lo que asegura la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.[24]

- Como parte de una nueva relación entre los poderes del Estado, existe la posibilidad de que los diputados puedan trasladarse a ejercer funciones en el Ejecutivo[25] durante períodos determinados. Esto permite a los partidos políticos utilizar sus recursos humanos con mayor libertad. Otra novedad es la reelección sin límite de los diputados, con el propósito de estimular la carrera política y mejorar el desempeño legislativo. Asimismo, los diputados pueden abandonar el partido político que los eligió y hacerlo las veces que sus inquietudes lo permitan. No obstante, cabe señalar que a menudo esta flexibilidad ha sido utilizada en exceso, probablemente por el poco tiempo de vida de los partidos, o por las pocas diferencias ideológicas entre ellos.

En 1986, el Congreso se integró con 80 diputados, un 25.0% de ellos fue electo por el sistema de lista nacional (mayoritario),

Figura 4.2 **Diagrama del Organismo Legislativo (1986)**



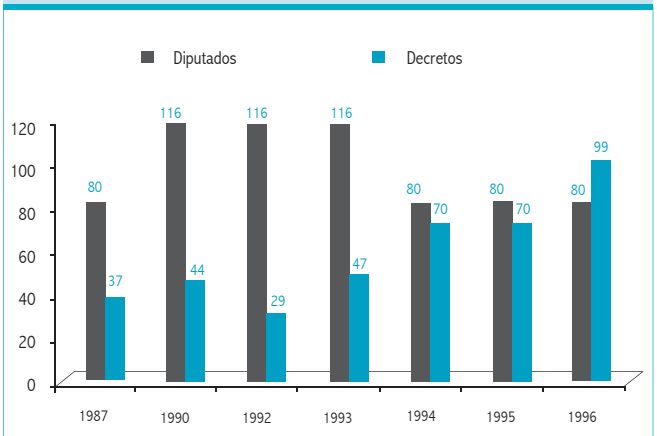
Fuente: elaboración propia con base en el D.º 37-86.

21 *Ibíd*. Artículo 239.
22 Solamente el Congreso de la República emite leyes.
23 *Constitución Política de la República*. Artículo 223.
24 *Ibíd*. Artículo 173.
25 *Ibíd*. Artículo 260.

mientras que el restante 75.0% lo fue como representante de distritos electorales (elección proporcional, de carácter uninominal). La estructura interna del Organismo Legislativo contaba con 36 órganos, tres de ellos de dirección (figura 4.2): el Pleno del Congreso, la Junta Directiva y la Presidencia; con cinco unidades de apoyo administrativo: la Secretaría del Congreso, la Secretaría Privada de la Presidencia, la Tesorería, la Secretaría Administrativa Central y la Oficina de Relaciones Públicas; y, finalmente, con dos unidades de apoyo técnico: Auditoría Interna y las Asesorías/Consultorías. También contaba con Comisiones de Trabajo, que constituyen grupos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos proyectos legislativos, encargados de dictaminar su pertinencia. Estas Comisiones constituyen una parte esencial del procedimiento, ya que el Pleno no puede conocer ningún proyecto de ley que no tenga recomendaciones de la Comisión correspondiente.[26] Por eso, a la estructura legislativa se le sumaba una Comisión permanente, una Comisión extraordinaria o específica y 23 Comisiones ordinarias de trabajo legislativo.[27] Respecto a estas últimas, hacia 1986 se identificaban ocho Comisiones ordinarias más, adicionales a las 15 que existían con la *Ley Orgánica* anterior.[28]

Antes de 1986 no existía una estructura interna que distinguiera entre funciones legislativas y tareas administrativas. Las Comisiones ordinarias legislativas han aumentado a partir de 1988 en número y propósitos, lo cual, como se dijo, es resultado de una mayor esfera de trabajo público.

Gráfica 4.4 **Número de diputados y de decretos legislativos (1987-1996)**



Fuente: elaboración propia, con base en datos disponibles en http://www.congreso.gob.gt/gt/mostrar_ley

Entre 1987 y 1996, el número de diputados osciló entre 80 y 116. En el mismo período, la producción legislativa anual varió entre 29 y 99 decretos, como se ilustra en la gráfica 4.4. Más allá del número de decretos o de la relación entre éste y el número de diputados, lo que se necesitan son indicadores que permitan medir adecuadamente el desempeño del Organismo Legislativo en términos de eficiencia y eficacia.

1.4 El Organismo Judicial

El poder judicial, antes de 1986,[29] tuvo una burocracia y recursos financieros escasos, pero sobre todo una subordinación a la política contingente. En efecto, en escenarios militarizados, las funciones judiciales, especialmente en el ámbito penal, tienden a desvalorizarse y a perder el sentido clásico de justicia. En un ambiente democrático, estas falencias se vuelven más visibles y tienden a corregirse; en Guatemala, no ha sido fácil lograrlo, aunque la opinión pública sabe que un sistema de justicia eficaz es una pieza indispensable para la democracia.

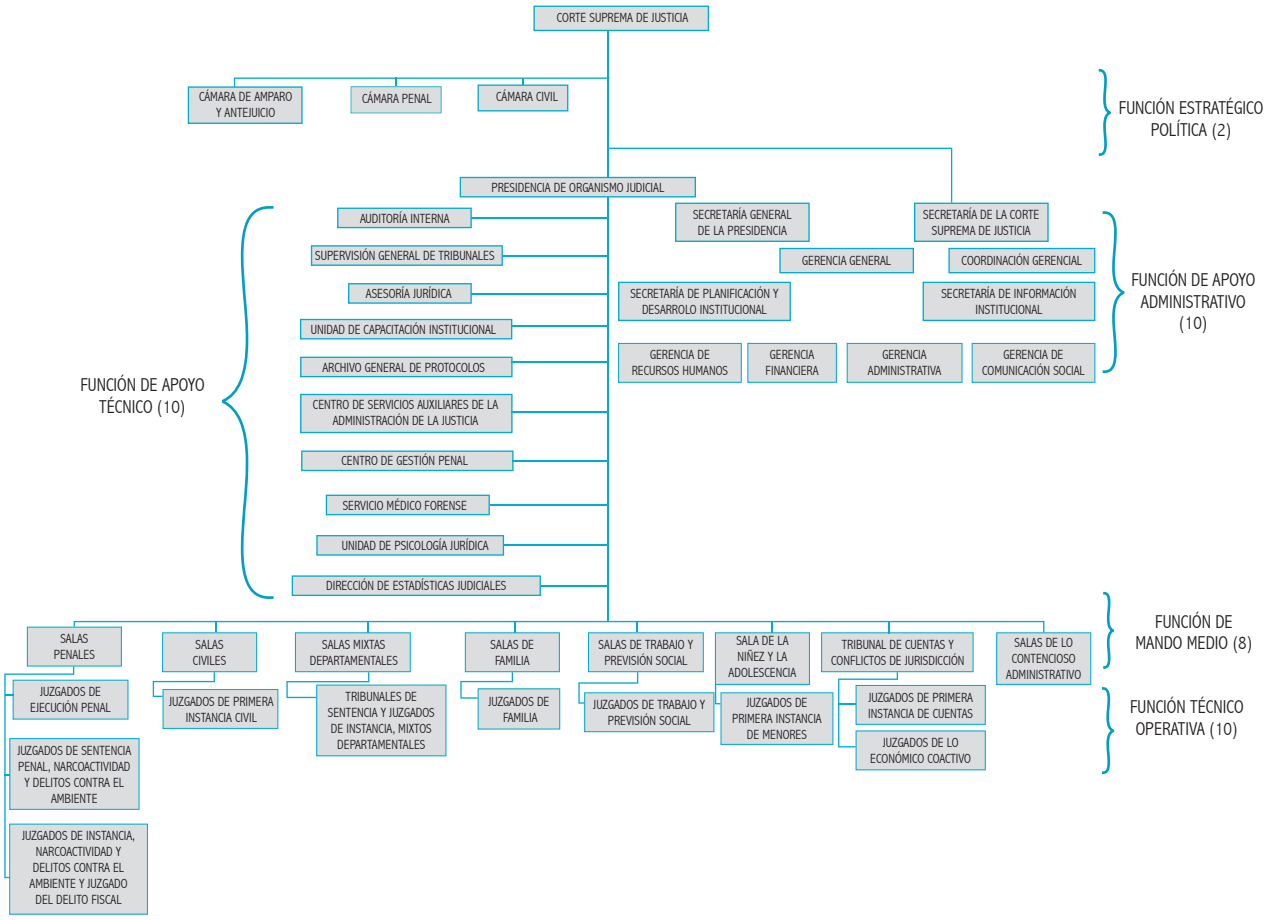
La *Constitución* de 1985 reitera las potestades básicas de la función judicial: juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, recomendando que la justicia sea igual para todos y que ésta sea pronta, eficiente y de bajo costo. Así entendida, la justicia es un valor que requiere instituciones sólidas, esto es, un conjunto de normas objetivas que establecen qué miembros de la sociedad deben juzgar y cómo y quiénes deben ser juzgados. En un Gobierno democrático, y tal es la pretensión en Guatemala, se otorgan garantías formales para su funcionamiento autónomo, buscando asegurar la probidad en la administración de la justicia y la independencia de sus decisiones.

Las autoridades del Organismo Judicial (OJ) son la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y su presidente, que a la vez lo es del OJ. Para un mejor funcionamiento, los miembros de la CSJ se organizan en las Cámaras que estimen necesarias.[30] Entre ellas, la Cámara Penal, la Civil, de Amparo y Antejuicio. Y luego, hay Salas, Tribunales y Juzgados. Todo esto se basa en lo estipulado en la *Ley del Organismo Judicial*[31] y su correspondiente *Ley del Servicio Civil*.

En 1989, la estructura del Organismo Judicial incluía 41 agrupaciones de unidades principales (véase figura 4.3): la Corte Suprema de Justicia y la Presidencia del Organismo

26 *Ibíd*. Artículo 36.
27 D.º 37-86 del Congreso de la República, *Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo.*
28 *Reglamento Interior del Congreso de la República*, del 21 de octubre de 1982 y del 14 de noviembre del mismo año.
29 Para conocer la estructura del Organismo Judicial, véase D.º 1762, *Ley del Organismo Judicial* del 26 de julio de 1968.
30 *Constitución Política de la República*. Artículo 214.
31 D.º 2-89 que se mantiene vigente.

Figura 4.3 Diagrama del Organismo Judicial (1989)



Fuente: elaboración propia con base en artículos 203 al 222 de la *Constitución Política de la República*, y D.º 2-89 del Congreso de la República, *Ley del Organismo Judicial*.

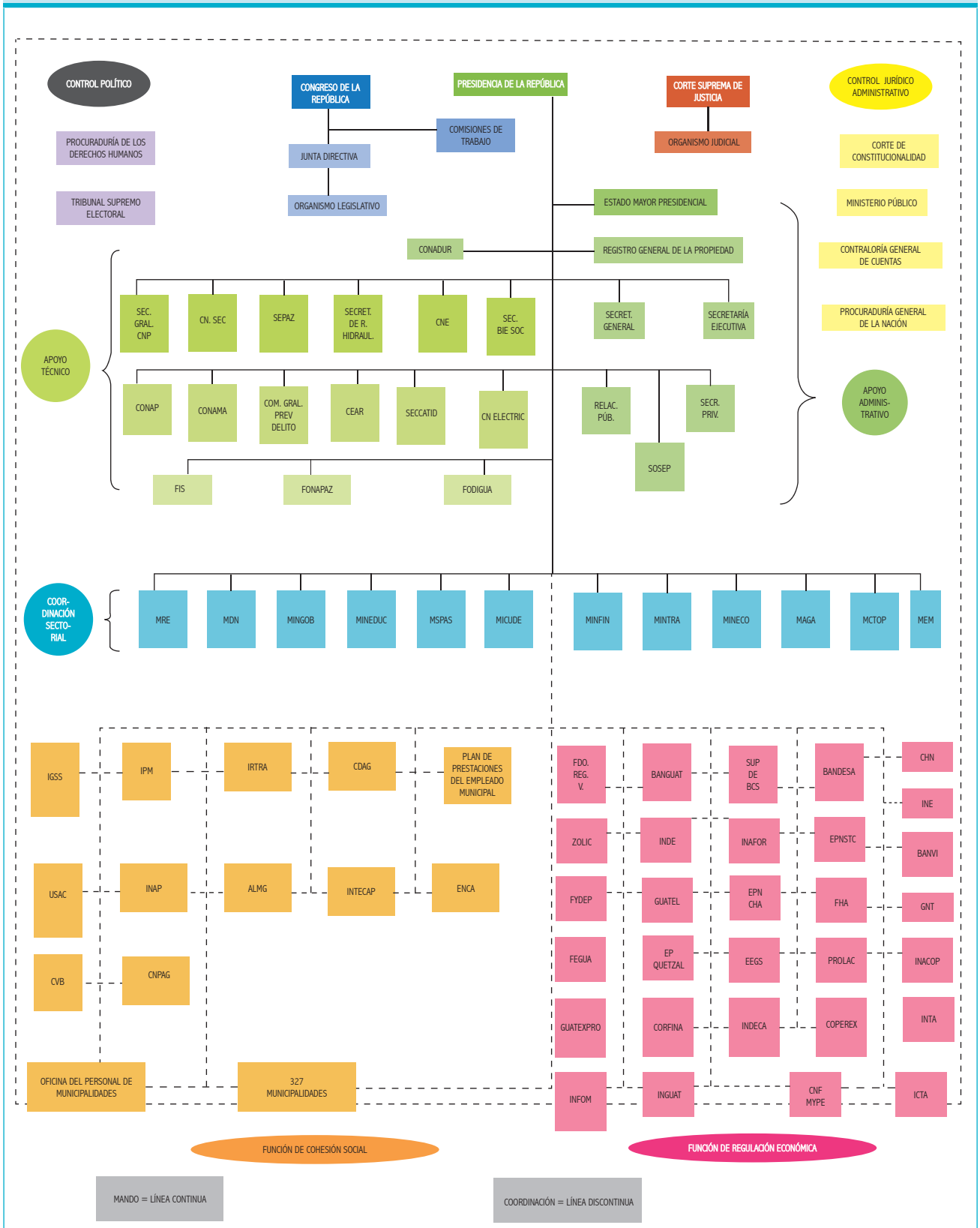
Judicial, con funciones estratégico-políticas; once de apoyo técnico; diez de apoyo administrativo; ocho de mando medio (Salas Penales, Salas Civiles, Salas de Familia, y otras); y diez de función técnico-operativa (Juzgados). Además de la separación de las funciones sustantivas jurisdiccionales y judiciales, en el plano administrativo se contaba con una Gerencia General con sus unidades y, en el de apoyo técnico, entre otros, la Unidad de Capacitación Institucional.

De la mayor relevancia fueron las reformas al *Código Procesal Penal* aprobado en diciembre de 1992 y aplicado desde enero de 1994. El nuevo *Código* estableció el juicio oral y público, dio plena participación a los fiscales del Ministerio Público (MP) en las investigaciones bajo control judicial, simplificó el proceso, modificó la función de los jueces para que «solo ellos juzguen y ejecuten lo juzgado» y estableció control judicial para el cumplimiento de las penas. Se crearon, igualmente, mayores garantías procesales, ya no inquisitivas, sino de carácter acusatorio, lo que fortalece la defensa de la víctima y amplía la publicidad del proceso, permitiendo un mayor control de la actividad judicial.

Un cambio sustantivo fue delegar en el MP el ejercicio de la acción penal, con el objeto de introducir en el proceso un órgano especializado en la actividad investigativa y colocar a los jueces en una nueva posición frente a los asuntos que conocen. El jefe del MP es el Fiscal General de la República, encargado de la acción penal pública. Por aparte, está la Procuraduría General de la Nación (PGN), ente autónomo que tiene a su cargo la representación del Estado. El Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), como órgano independiente que provee la defensa gratuita de ciudadanos con pocos recursos, se creó por medio de la *Ley de Servicio Público Penal* (D.º 129-97).[32] (Véase en la figura 4.4 la estructura organizativa del Estado en 1995 como paso de transición a la siguiente sección).

32 Véase el sitio oficial del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) en Internet: http://idpp.gob.gt

Figura 4.4 Diagrama del Estado (1995)



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2008a:419).

2. El Estado después de la firma de la paz

Al iniciarse la década de los 90 del siglo XX ya había finalizado la Guerra Fría, que tanto daño causó a la vida política nacional. Asimismo, en distintos ámbitos del planeta se terminaban los conflictos locales (las llamadas eufemísticamente «guerras del subdesarrollo»); se generalizaban los gobiernos democráticos y se activaban los mecanismos de reconciliación y paz. Centroamérica no quedó aislada de estos cambios, en cuyo marco se lograron los *Acuerdos de paz* en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). En este país, la Paz Firme y Duradera, suscrita en diciembre de 1996, implicó acuerdos sustantivos al referirse a aspectos que tuvieron que ver con las causas del conflicto armado interno, motivo por el cual se esperaban significativos cambios institucionales democráticos. Fue esta una oportunidad para que el Estado hubiese propuesto una estrategia de unidad nacional en torno a un programa de desarrollo con equidad, de largo plazo y consensual.

Los *Acuerdos de paz* han impulsado algunos cambios en la vida política del país, aunque no han sido satisfechos en numerosos aspectos. No es ésta, sin embargo, la oportunidad para realizar un balance sobre su cumplimiento. En relación con el espíritu de este Informe, puede apuntarse que, de aplicarse algunos de los *Acuerdos*, el desempeño del Estado, en tanto eje de todo cambio estructural, se habría fortalecido en el cumplimiento de sus funciones.

2.1 El Organismo Ejecutivo

Entre 1997 y 2000 se introdujeron cambios significativos en la estructura y la burocracia del Estado, unos motivados por los *Acuerdos de paz*, otros por una visión neoliberal sobre la modernización estatal. En 1997 se crearon la Secretaría de la Paz (Sepaz) y diversas Comisiones paritarias para consensuar el cumplimiento de algunos aspectos inmediatos de los *Acuerdos*. Por ejemplo, el Foro Nacional de la Mujer (FNM), la Comisión Paritaria de Reforma y Participación (CPRP), la Comisión para la Definición de Lugares Sagrados y el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP).[33]

Otras instituciones establecidas en el período 1997-2007 fueron la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi); la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem),[34] entidad asesora y coordinadora de la *Política nacional para el desarrollo integral de la mujer*; la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA),[35] para definir el marco jurídico institucional del desarrollo de políticas agrarias; el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn), con lo cual se disolvió la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.[36] La Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (Codisra)[37] y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán),[38] ente coordinador del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasán). Por otra parte, también se creó el cargo de Embajadora de Buena Voluntad de los Acuerdos de Paz.

Tiene relevancia el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y papel del Ejército en una sociedad democrática*, en el cual se señala la necesidad de una nueva institucionalidad del Ejército, en épocas de paz. Entre 1997 y 1998 se redujo el número de efectivos militares a un total de 31,423, con base en las tablas de organización y equipo (TOE) del Ejército.[39] Cabe señalar que esta reducción se produjo en el personal administrativo y en las tropas de bajo nivel, no en el número de oficiales y especialistas. Se desmantelaron las zonas militares de Salamá, Chiquimula, Jalapa y Sololá. Antes de los *Acuerdos de paz* se contaba con 104 destacamentos militares, reduciéndose el número a 29, después de los *Acuerdos*; sin embargo, nueve destacamentos han sido reinstalados en distintas zonas del país.

En 2000, la Fuerza de Tarea Maya fue desactivada. Se desmovilizó la Policía Militar Ambulante (PMA), de cuyos efectivos unos 180 se incorporaron a la incipiente Policía Nacional Civil (PNC) y a la Dirección de Presidios. Se cerró el Comisariato del Ejército y se reconvirtió el Instituto Geográfico Militar (IGM) en Instituto Geográfico Nacional (IGN), dependiente del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi). La frecuencia televisiva del Ejército fue entregada a la Presidencia de la República y se decidió que los egresados del Instituto Adolfo V. Hall pasaran a formar parte de las reservas militares. Hacia 2003 se sustituyó el Estado Mayor Presidencial (EMP) por la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS).[40] El presupuesto del Ministerio de la Defensa, como se muestra en la tabla 4.1, disminuyó.

33 Véase el sitio oficial de la Sepaz en Internet: http://www.sepaz.gob.gt
34 Acuerdo Gubernativo 200-2000.
35 Acuerdo Gubernativo 136-2002.
36 Congreso de la República de Guatemala, D.º 90-2000, 30 de noviembre de 2000.
37 Acuerdo Gubernativo 390-2002.
38 D.º 32-2005.
39 Sin embargo, hay información disponible que no coincide, pues afirma que el número de efectivos militares se redujo de 46,900 a 15,500. Centro de Estudios de Guatemala (CEG, noviembre de 2009). Véase www.ceg.org.gt/fotos/situacionseguridadjusticianov09.pdf
40 Congreso de la República, D.º 50-2003.

Una mención especial debe hacerse al respecto de la creación de la PNC, la cual inició en 1998, con fuerte respaldo de la cooperación internacional y con ayuda técnica de España. Los graves errores cometidos desde tal inicio, como las deficiencias en el entrenamiento de los nuevos agentes y equívocos en un proceso de selección que facilitó la admisión en las nuevas fuerzas policiales de una parte del viejo personal de seguridad (ex guardias de Hacienda y militares de baja, entre otros), se tradujeron en la formación de un cuerpo de seguridad pública incompetente, poco respetuoso de los derechos humanos, proclive a la corrupción y con vínculos con el crimen organizado y el narcotráfico. Una década después, la nueva institución policial que recomendaron los *Acuerdos* aún tiene graves dificultades para constituirse en un organismo al servicio del orden, la ciudadanía y la democracia.

En 1997 se promulgó la *Ley del Organismo Ejecutivo*, en la que se define el rol del Gobierno como «[...] el ejercicio de la función administrativa, la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada».[41] Se estipulan los criterios para la privatización de la función administrativa, centralización normativa y descentralización operativa; también se recogen los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia y participación ciudadana.[42] Con base en la legislación mencionada, el Organismo Ejecutivo aplicó una política de reducción funcional e institucional del Estado, por conducto del Programa de Modernización del Sector Público. Ello se realizó mediante acciones diversas, que no siempre fueron privatizaciones. A veces también se dio la definición de un nuevo papel del sector público en lo que ha sido llamado «terciarización» funcional, que terminó siendo una cesión de servicios. Puede decirse que, de una u otra forma, hubo un evidente desmantelamiento del Estado, en dimensiones no siempre precisas.

En 1998 se vendieron importantes empresas públicas. Una de ellas fue la Empresa Eléctrica de Guatemala S.A. (EEGSA), cuyas diversas ramas fueron adquiridas por un consorcio integrado por Iberdrola Energía, S.A., de España; Teco Power Services (TPS), de Ultramar Ltd. de Estados Unidos y Electricidad de Portugal, S.A.[43] Otro caso es el de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (Guatel), vendida a empresarios nacionales y hondureños (que finalmente está siendo operada por la mexicana Telmex). Por su parte, debido a la *Ley General de Electricidad* (1996), el Inde dividió sus funciones de generación, transmisión y distribución, siendo esta última la función más atractiva, motivo por el cual fue finalmente vendida a Unión Fenosa. Los Ferrocarriles de Guatemala (Fegua) fueron entregados por un lapso de 50 años en un usufructo oneroso. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Bandesa) se convirtió en una empresa de capital mixto, abrió sus puertas al público y finalmente se constituyó en Banco para el Desarrollo Rural (Banrural); el Estado vendió casi todas sus acciones (75%) a diversos sectores y ahora esta empresa opera con notable éxito financiero. Los servicios de correos y telégrafos se dieron en concesión a una empresa canadiense llamada International Post Service Ltd., por 50 años.[44]

Posteriormente, se subastaron las frecuencias de radio y, después, las de micro-ondas, mercado que las empresas de teléfonos celulares pasaron a controlar y que, hasta la fecha, permanece sin regulación.

En este período también fue importante la creación, en 1998 (D.º 1-98), de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), como una entidad estatal descentralizada para ejercer con exclusividad las funciones de administración tributaria.[45] La SAT ha buscado ordenar y modernizar las funciones de cobro y administración de impuestos, lo cual ha contribuido al combate de la evasión tributaria.

El Micivi subastó los servicios de correos y ferrocarriles, ya mencionados, y redujo la Dirección General de Caminos. También se dio el cierre de instituciones descentralizadas y/o el recorte de funciones sociales y asistenciales, como en el caso del Maga, donde fueron cerradas la Dirección General de Servicios Agrícolas (Digesa) y la de Servicios Pecuarios (Digesepe), que atendía, de forma gratuita, los múltiples problemas del campesinado, el pequeño y mediano agricultor, brindándoles asesoría por intermedio de técnicos que recorrían el medio rural. Practicaban lo que en su momento recomendaron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y otros organismos internacionales como «extensionismo». Se cerró el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (Indeca) que, con su sistema de compras y silos, permitía una comercialización más ventajosa para los medianos productores.

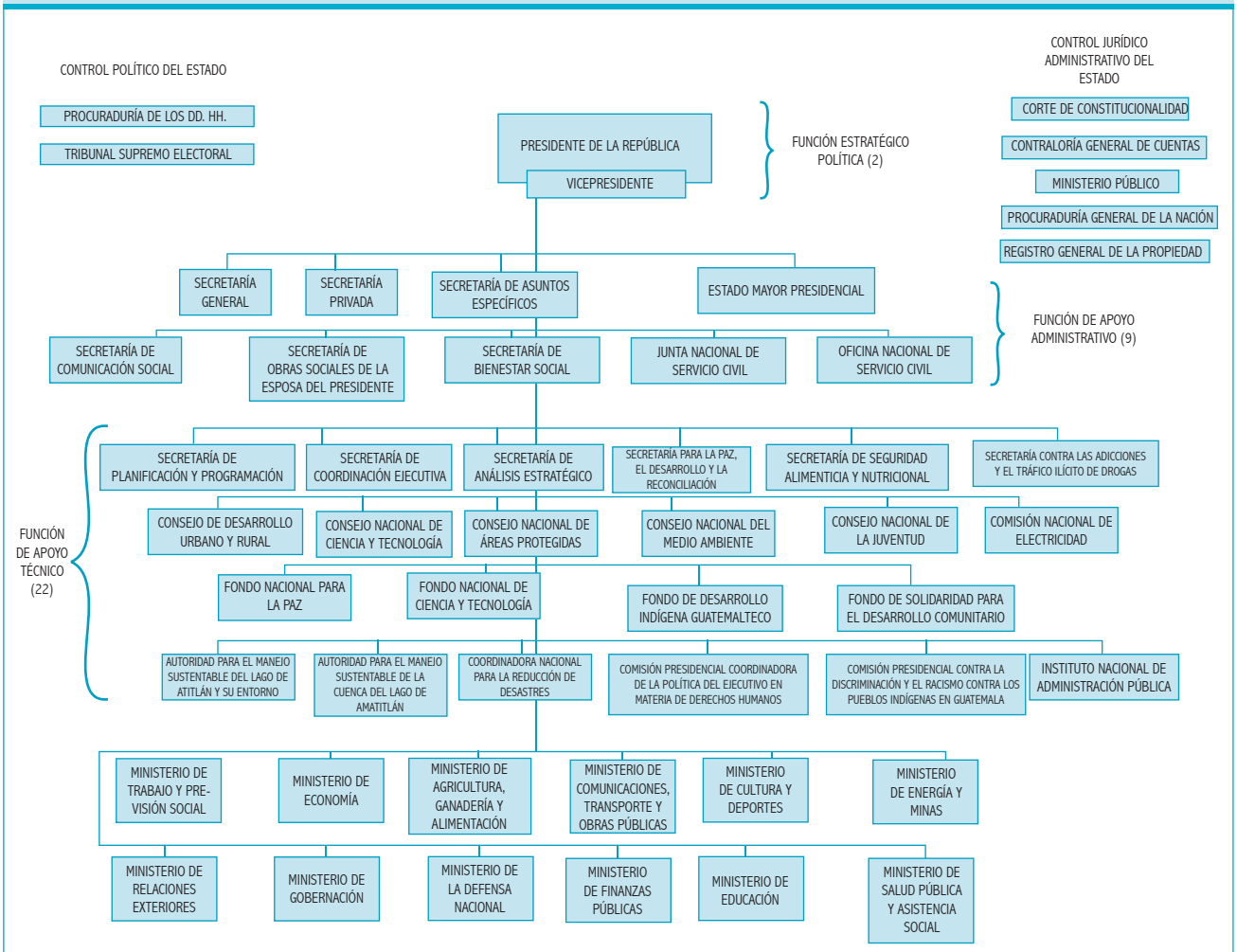
41 Según artículo 224 de la *Constitución Política de la República*.
42 Establecidos por los artículos 182 al 202 de la *Constitución Política de la República*, así como por el D.º 114-97 del Congreso de la República, *Ley del Organismo Ejecutivo*, del 12 de diciembre de 1997.
43 Véase http://www.eegsa.com/historia6.php
44 Véase http://www.correosytelegrafos.gob.gt/ContratoConsecion.htm
45 Véase http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/institucion/que-es-la-sat.html

En las ramas de salud y educación, el Estado utilizó la modalidad de prestación o administración de servicios realizada por una entidad privada con financiamiento público para ampliación de atención en el área rural. En el marco del Programa de Extensión de Cobertura (PEC), a partir de 1997, se inició la contratación de entidades no gubernamentales llamadas Administradoras de Servicios de Salud (ASS) y Prestadoras de Servicios de Salud (PSS). Las ASS, además de comprar medicinas y suministros con fondos del MSPAS, contratan a personal de salud. Las PSS proveen un paquete básico de servicios en jurisdicciones de diez mil habitantes, por medio de un equipo básico de salud integrado por personal remunerado y personal comunitario voluntario.[46]

En la misma década, de manera similar, se creó el Programa Nacional de Autogestión Educativa (Pronade), que operó hasta 2008. Por medio de este Programa, el Mineduc contrató a Instituciones de Servicios Educativos (ISE)[47] para que en jurisdicciones establecidas atendieran la capacitación de docentes y de comités educativos de las escuelas de autogestión. Los Comités Educativos (Coeduca), conformados por padres, madres y líderes comunitarios legalmente constituidos, recibían recursos financieros del Mineduc para contratar y pagar docentes, adquirir materiales didácticos y proveer alimentación escolar.[48]

El fomento de políticas de exoneraciones, fideicomisos y traslado de funciones públicas a organismos privados ha dado como resultado que una porción importante de los ingresos del Estado, destinados para lo que se llaman *bienes públicos*, se trasladen a empresas, organizaciones y entidades privadas que están en el mercado. Este tema se trata con más amplitud en el capítulo V.

Figura 4.5 **Diagrama del Organismo Ejecutivo (1997)**



Fuente: elaboración propia con base en el D.º 114-97.

46 Hernández, L. y Miranda, J. (2010). Más detalles en capítulo VII.
47 Organizaciones no gubernamentales.
48 Vea más detalles en Rojas, Valerio y Demas (2006).

Figura 4.6 Organigrama estructural del sector público de la República de Guatemala

GOBIERNO CENTRAL

ÓRGANOS DE CONTROL POLÍTICO

- Procuraduría de los Derechos Humanos
- Tribunal Supremo Electoral

ORGANISMO LEGISLATIVO

- Pleno del Congreso
  - Comisión de Derechos Humanos
  - Comisiones de Trabajo
  - Comisión permanente
  - Bloques legislativos
- Junta Directiva
- Presidencia
  - Secretaría Privada
  - Coordinación Sedes Regionales
  - Asesoría
  - Dirección Ejecutiva
  - Dirección de Auditoría Interna
  - Dirección Legislativa
  - Dirección Administrativa
  - Dirección Financiera
  - Dirección de Personal

ORGANISMO EJECUTIVO

- Presidencia de la República
- Vicepresidencia
- Unidad de Evaluación, Supervisión y Control del Gasto Público del Organismo Ejecutivo

Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo

- Secretaría Privada
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva
- Secretaría de Comunicación Social
- Secretaría General
- Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
- Secretaría General de Planificación y Programación
- Secretaría de la Paz
- Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
- Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad
- Secretaría de Asuntos Agrarios
- Secretaría Presidencial de la Mujer
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
  - Secretaría de Bienestar Social
  - Secret. Ejec. de la Comis. contra las Adicciones y el Tráf. Ilícito de Drogas
  - Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
  - Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán
  - Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno
  - Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
    - Defensoría de la Mujer Indígena
    - Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
    - Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
  - Coordinadora Nacional para la Paz
  - Com. Pres. contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
  - Consejo Nacional de la Juventud
  - Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
  - Junta Nacional de Servicio Civil
  - Oficina Nacional de Servicio Civil

Ministerios de Estado

- Relaciones Exteriores
- Gobernación
- Defensa Nacional
- Finanzas Públicas
- Educación
- Salud Pública y Asistencia Social
- Trabajo y Previsión Social
- Economía
- Agricultura, Ganadería y Alimentación
- Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
- Energía y Minas
- Cultura y Deportes
- Ambiente y Recursos Naturales

ORGANISMO JUDICIAL

- Corte Suprema de Justicia
  - Secretaría Corte Suprema de Justicia
  - Consejo de la Carrera Judicial
  - Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Carrera Judicial
  - Presidencia del Organismo Judicial
  - Secretaría Organismo Judicial
  - Dirección de Servicios de Gestión Tribunalicia
  - Dirección de Servicios de Apoyo Jurisdiccional
  - Órganos de Control
  - Dirección de Dirección y Ejecución
  - Órganos de Asesoría y Apoyo

ÓRGANOS DE CONTROL JURÍDICO ADMINISTRATIVO

- Contraloría General de Cuentas
- Corte de Constitucionalidad
- Instituto de la Defensa Pública Penal
- Instituto Nacional de Ciencias Forenses
- Ministerio Público
- Procuraduría General de la Nación
- Registro General de la Propiedad
- Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia

Entidades descentralizadas no empresariales, entidades autónomas no empresariales, instituciones de seguridad social, empresas públicas nacionales, instituciones públicas financieras, gobiernos locales e instituciones municipales y otras afines

Entidades descentralizadas no empresariales

- Cuerpo Voluntario de Bomberos
- Comité Permanente de Exposiciones
- Instituto de Fomento Municipal
- Instituto Guatemalteco de Turismo
- Superintendencia de Administración Tributaria
- Instituto Nacional de Estadística
- Comité Nacional de Alfabetización
- Fondo de Tierras
- Instituto Nacional de Administración Pública
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
- Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala
- Instituto Nacional de Bosques
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
- Consejo Nacional para la Protección de La Antigua Guatemala
- Instituto Nacional de Cooperativas
- Aporte para la Descentralización Cultural
- Inspección General de Cooperativas

Entidades autónomas no empresariales

- Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala
- Universidad de San Carlos de Guatemala
- Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad
- Consejo Nacional de Adopciones
- Registro Nacional de las Personas
- Escuela Nacional Central de Agricultura
- Comité Olímpico Guatemalteco
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala

Instituciones de seguridad social

- Instituto de Previsión Militar
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Empresas públicas nacionales

- Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla
- Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita "en Liquidación"
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
- Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
- Empresa Portuaria Nacional de Champerico
- Empresa Portuaria Quetzal
- Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla
- Ferrocarriles de Guatemala
- Instituto Nacional de Electrificación

Instituciones públicas financieras

- Banco de Guatemala
- Corporación Financiera Nacional
- Crédito Hipotecario Nacional
- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
- Superintendencia de Bancos

Gobiernos locales e instituciones municipales

- Municipalidades
  - Asociación Nacional de Municipalidades
  - Plan de Prestaciones de Empleado Municipal

Otras afines

- Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Izabal
- Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago de Petén Itzá
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas
- Fondo Nac. para la Conservación de la Naturaleza
- Superintendencia de Telecomunicaciones
- Comisión Portuaria Nacional
- Registro de Información Catastral

Fuente: Presidencia de la República, Oficina Nacional de Servicio Civil Guatemala, abril de 2010.

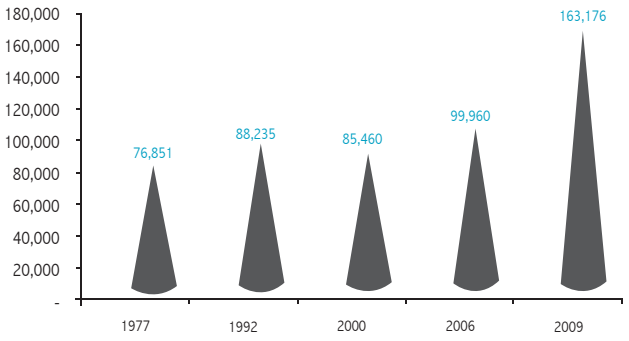
En relación con la política de desconcentración y descentralización que tanto la *Constitución Política de la República* como los *Acuerdos de paz* señalan para fortalecer la presencia estatal en el ámbito local, se promulgaron la *Ley General de Descentralización*, la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*[49] e importantes reformas al *Código Municipal*. Este último constituye una herramienta de gestión que los alcaldes municipales poseen para guiar la organización, el funcionamiento y la administración del municipio y otros espacios locales (aldeas, caseríos, parajes, cantones); también provee el fundamento para la elaboración y puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial. Se creó, asimismo, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), encabezado por el presidente y el vicepresidente de la República, con la participación de varios ministros. El Consejo organiza y coordina las políticas de desarrollo urbano y rural, de ordenamiento territorial, promueve el desarrollo económico, social y cultural del país, así como la participación de la población en la identificación y solución de sus problemas. El Infom, que data de 1957, empezó a cubrir nuevas áreas de trabajo.

En general, la estructura del Organismo Ejecutivo tenía, en 1986, 27 unidades (15 en el interior de la Presidencia de la República y 12 Ministerios de Estado). En 1997 (figura 4.5), eran 45 unidades: dos de función estratégico política, nueve de apoyo administrativo, 22 de apoyo técnico y 12 Ministerios con funciones técnico operativas. Diez años más tarde, en 2007, el Organismo Ejecutivo había aumentado su tamaño a 51 unidades organizativas: dos en la cúpula estratégico política (Presidencia y Vicepresidencia), diez de apoyo administrativo, 26 de apoyo técnico (secretarías, Onsec, comisiones presidenciales, coordinadoras y autoridades) y 13 Ministerios de Estado en el nivel técnico operativo.[50] La figura 4.6 muestra la estructura actual del Organismo Ejecutivo dentro de un esquema más amplio del sector público.

Un programa de modernización del registro y sistematización del empleo público se inició en el Minfin en 1999. Se trata del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf), que creó el sistema *Guatenóminas*, cuya finalidad es el registro unitario y la gestión y/o ejecución presupuestaria de los recursos humanos estatales. Datos de este Sistema para varios años se usaron en la gráfica 4.5.

La gráfica 4.5 contiene datos sobre el empleo en los renglones presupuestarios 011 y 022 en el Organismo Ejecutivo, para un lapso de 32 años. Entre 1977 y 1992, el número total de empleados aumentó de 76,851 a 88,235. Entre 1992 y

Gráfica 4.5 **Empleados (renglones 011 y 022) en el Organismo Ejecutivo (1977, 1992, 2000, 2006 y 2009) (número)**



Fuente: elaboración propia con base en I *Cenafep* (1977), II *Cenafep* (1992), Minfin (2000, 2006, 2009). Todos incluyen los renglones 011 y 022 y excluyen a las instituciones descentralizadas.

2000 hubo una reducción de alrededor del 3.0% asociada, al menos parcialmente, con el Programa de Modernización del Sector Público realizado entre 1996 y 2000. En cinco instituciones —Minfin (Aduanas y Rentas Internas); Micivi (Correos, Dirección General de Caminos); Maga; Guatel e Inde, descentralizadas— redujeron el personal debido a procesos de privatización o modernización institucional. En la mayoría de los casos ello se dio en el marco de procesos negociados con los sindicatos, especialmente en el formato de «programas de retiro voluntario» mediante los cuales se incrementó el número de salarios por indemnización (retiro) a que tienen derecho los trabajadores constitucionalmente.[51] Finalmente, entre 2000 y 2009, se observa una clara tendencia al aumento del empleo público por medio de los citados renglones presupuestarios.[52]

El empleo en el Organismo Ejecutivo, para los renglones 011 y 022, se ha concentrado en el departamento de Guatemala. En 2000 representaba casi la mitad del empleo en dicho organismo, en 2006 se redujo a 41.2% y, en 2009, a 38.7% (tabla 4.1). El peso relativo perdido en el período en el departamento de Guatemala, lo ganaron San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Petén.

Con relación a la distribución por sexo en el empleo del Organismo Ejecutivo en el período 2000-2009 (tabla 4.7), se puede observar que la *ratio* mujer/hombre mejoró en el total (011 más 022) y en las contrataciones por medio de cada uno de los renglones presupuestarios 011 y 022. En 2009 el indicador muestra que, en el total y en las contrataciones en el renglón 011 (empleo permanente), las mujeres alcanzaron e incluso sobrepasaron la paridad (representada por el número 1). En las contrataciones temporales en el renglón

49 Véase Consejos de Desarrollo en el capítulo IX.
50 Estrada, E. (2010).
51 Véase: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047408.pdf
52 Según la *Encovi 2006*, para ese año se reportaron 271,897 trabajadores de Gobierno, lo cual representaba el 5.1% de la población ocupada. Véase PNUD (2008: 403).

Tabla 4.6 **Empleo en el Organismo Ejecutivo por departamento (2000, 2006, 2009) (número y porcentaje)**

	Total (011 + 022)						011			022			029
Departamento	2000		2006		2009		2000	2006	2009	2000	2006	2009	2009
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%							
Total	85,460	100.0	99,960	100.0	163,176	100.0	84,954	96,581	154,911	506	3,379	8,265	10,144
Guatemala	39,591	46.3	41,217	41.2	63,148	38.7	39,276	40,711	57,470	315	506	5,678	6,928
Chimaltenango	2,014	2.4	2,594	2.6	4,252	2.6	2,008	2,517	4,142	6	77	110	45
Escuintla	2,969	3.5	3,397	3.4	5,466	3.3	2,964	3,333	5,358	5	64	108	125
Quetzaltenango	4,674	5.5	5,050	5.1	7,383	4.5	4,656	4,950	7,251	18	100	132	115
San Marcos	3,300	3.9	4,710	4.7	8,565	5.2	3,295	4,591	8,334	5	119	231	95
Huehuetenango	3,343	3.9	4,382	4.4	8,655	5.3	3,328	4,253	8,462	15	129	193	84
Quiché	2,727	3.2	3,746	3.7	7,783	4.8	2,724	3,658	7,636	3	88	147	135
Alta Verapaz	2,708	3.2	3,449	3.5	8,151	5.0	2,704	3,368	7,982	4	81	169	203
Petén	2,302	2.7	2,942	2.9	5,230	3.2	2,274	2,825	5,041	28	117	189	237
Izabal	2,039	2.4	2,525	2.5	3,989	2.4	2,036	2,418	3,830	3	107	159	65
Chiquimula	2,204	2.6	2,555	2.6	3,957	2.4	2,202	2,452	3,801	2	103	156	34
Jutiapa	2,326	2.7	2,759	2.8	4,469	2.7	2,316	2,656	4,333	10	103	136	43
Otros	15,263	17.9	20,634	20.6	32,128	19.7	15,171	18,849	31,271	92	1,785	857	2,035

Fuente: Minfin.

Tabla 4.7 **Empleo del Organismo Ejecutivo, por sexo y *ratio* mujer/hombre (2000, 2006 y 2009)**

	Total (011+022)			011			022			029		
Año	Hombre	Mujer	*Ratio*	Hombre	Mujer	*Ratio*	Hombre	Mujer	*Ratio*	Hombre	Mujer	*Ratio*
2000	47,935	37,524	0.78	47,585	37,368	0.79	350	156	0.45			
2006	51,589	48,370	0.94	49,683	46,897	0.94	1,906	1,473	0.77			
2009	79,867	83,309	1.04	75,109	79,802	1.06	4,758	3,507	0.74	6,403	3,741	0.58

Fuente: Minfin.

022, las mujeres avanzaron de una proporción de 45 por cada 100 hombres a una de 74 por cada 100. En el renglón 029 el indicador muestra que por cada 100 hombres hay 58 mujeres empleadas en dicho organismo. Sin embargo, hay que tomar en consideración que más allá de la paridad numérica lo que se busca es la igualdad en los diferentes niveles del empleo, especialmente en los de conducción política, estratégica y técnica como son las posiciones ministeriales, viceministeriales, de dirección general y de jefaturas.

Recuadro 4.2
La profesionalización del servicio civil en Guatemala

En 2004 y 2008, el BID y el *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana* estudiaron la profesionalización del servicio civil en Centroamérica y República Dominicana, empleando, para el efecto, la misma metodología. Según la tabla 4.8, en Guatemala, en el período señalado, los índices de eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora aumentaron entre 1 y 3 puntos; sin embargo, el índice agregado coloca al país en el penúltimo lugar de la región en 2008. El índice de mérito, que mide «el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados», muestra que el servicio civil guatemalteco todavía está lejos de una consolidación meritocrática, como en el caso de Costa Rica.

Tabla 4.8 Índices de profesionalización del servicio civil

	COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		PANAMÁ		R DOMINIC.	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
EFICIENCIA	40	46	8	30	29	32	15	11	28	33	10	29	38	39
MÉRITO	58	61	9	30	18	19	17	8	15	34	2	24	19	26
CONSISTENCIA ESTRUCTURA	45	46	12	27	19	22	13	11	20	37	14	24	21	25
CAPACIDAD FUNCIONAL	57	44	17	23	17	18	9	12	15	28	13	23	26	31
CAPACIDAD INTEGRADORA	51	48	6	22	26	29	14	10	27	29	18	33	30	35
ÍNDICE AGREGADO	50	49	10	26	22	24	14	11	21	32	11	27	27	31

Fuente: *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana* (2009: 6, 7, 12, 174 y 202).

Entre las conclusiones del *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana* relativas a Guatemala, se encuentran las siguientes: «No existe una estrategia de política salarial. Los salarios base están desactualizados. Los componentes adicionales del sueldo sirven para compensar el desajuste salarial. Dada esta situación, los salarios pueden fluctuar para un mismo puesto en diferentes instituciones. La capacidad financiera determina el salario produciéndose inequidad interna.

[…] El sistema de SC presenta características normativas, estructurales y sistémicas que impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales. Se presenta una situación de empleo en el sector público con una virtual inamovilidad. La estructura de compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral. Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos y desarrollo de personal actuales impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas clientelísticas para el acceso. Si bien se han realizado esfuerzos, las acciones de capacitación no logran desarrollarse en forma integrada con los otros subsistemas. El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional».

Fuente: *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana* (2009: 174).

2.2 El Organismo Legislativo[53]

Este poder se sitúa cada vez más como algo decisivo para la construcción democrática, sobre todo porque en su interior están representadas las distintas fuerzas políticas de la nación y porque las organizaciones de la sociedad civil, a partir de sus intereses particulares, se constituyen en grupos de presión. Es ahí donde las alianzas y los conflictos de dichos intereses tejen la trama más general de la vida política del país. El Organismo Legislativo ha sido escenario del aumento

53 En esta sección se encontrarán datos anteriores a 1997 que permitirán completar información cuantitativa no incluida en la sección 1.3.

del fraccionamiento partidario y el transfuguismo de los diputados. Esto se traduce en dificultades para construir mayorías, sin las cuales no pueden aprobarse ciertos proyectos de ley que interesan al Ejecutivo y/o al conjunto del país. La reelección y el transfuguismo pueden convertir a más de una curul en un lugar politizado, como un sitio de negociación clientelar.

A ese respecto, la tabla 4.9 muestra que, entre 1985 y 2007, operaron cuatro modalidades de reelección, de las cuales dos implicaron cambiar de partido. Veintisiete diputados se reeligieron una vez con otro partido, en la misma lista; seis, dos veces; cinco, tres veces; cinco, cuatro veces y uno, cinco veces. Veintidós diputados se reeligieron con otro partido y otra lista entre una y cinco veces.

Tabla 4.9 **Diputados reelectos al Congreso de la República, según modalidad de reelección (1985-2007) (número y porcentaje)**

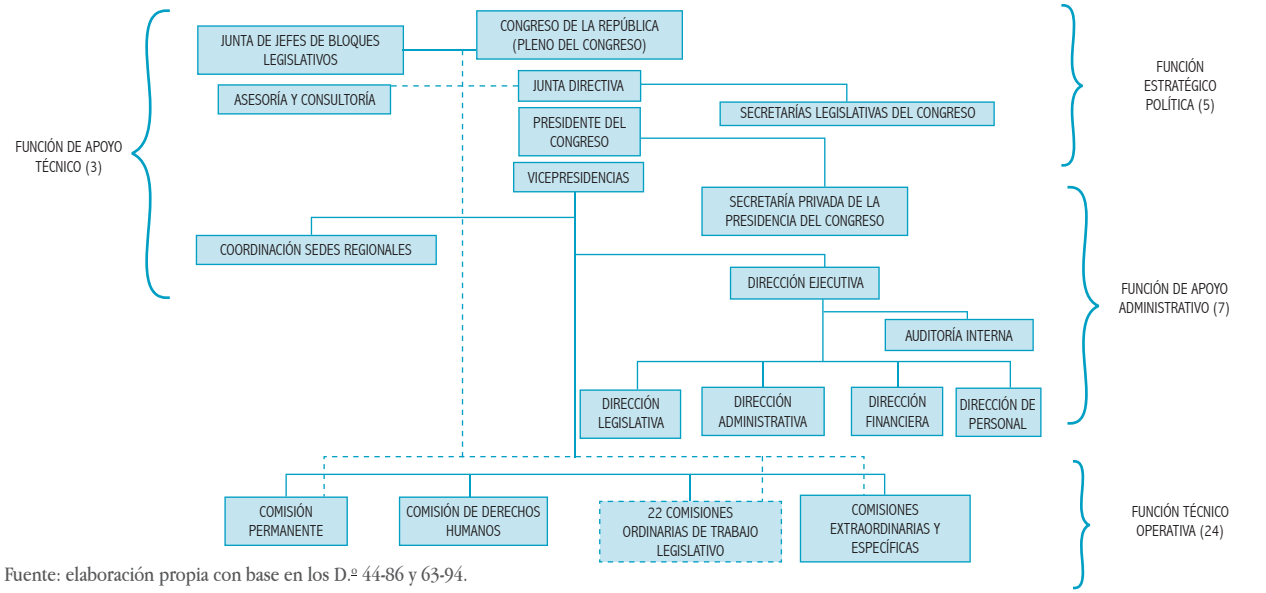
Modalidad de reelección	Una vez	%	Dos veces	%	Tres veces	%	Cuatro veces	%	Cinco veces	%	Total	%
Misma lista mismo partido	57	37	9	6	3	2	2	1	0	0	71	46
Otra lista mismo partido	9	6	8	5	0	0	0	0	0	0	17	11
Otro partido misma lista	27	18	6	4	5	3	5	3	1	1	44	29
Otro partido y lista	8	5	7	5	3	2	4	3	0	0	22	14

Fuente: Fortín, J. (2010: 150).

Hubo algunos cambios en la estructura interior del Organismo Legislativo, como la separación entre órganos con función legislativa y otros con función administrativa. A las unidades legislativas existentes en 1986 se sumaron 11 unidades de apoyo para 1997, según lo muestra la figura 4.6. La estructura cuenta con 41 agrupaciones de unidades: cinco en el nivel estratégico (el Pleno del Congreso, la Junta Directiva, la Presidencia del Congreso, las Vicepresidencias y las Secretarías Legislativas de la Junta Directiva); tres de apoyo técnico; 26 Comisiones Legislativas (una Comisión Permanente, una Comisión de Derechos Humanos, 23 Comisiones Ordinarias y un grupo de Comisiones Extraordinarias y Específicas); y siete de apoyo administrativo. Estas últimas son: la Secretaría Privada; la Coordinación de Sedes Regionales; la Dirección Ejecutiva; la Auditoría Interna; la Dirección Legislativa; la Dirección Administrativa; la Dirección Financiera y la Dirección de Personal.

En el año 2007 el Congreso tenía básicamente la misma estructura que en 1997. Sin embargo, el número de Comisiones Ordinarias había aumentado de 23 a 33. Se habían incorporado comisiones nuevas que tratan los temas de cultura, defensa del consumidor, deportes, integración regional, migrantes, pequeña y mediana empresa, seguridad alimentaria, trabajo, menor y familia. (Véase figura 4.6).

Figura 4.6 **Diagrama del Organismo Legislativo (1997)**



Fuente: elaboración propia con base en los D.º 44-86 y 63-94.

En 1997 el Congreso tenía 80 diputados, que aumentaron a 113 y luego a 158, conforme cálculos del TSE basados en el aumento poblacional registrado por el censo de 2002 y sus proyecciones. En el período 1997-2007 se aprobaron anualmente entre 45 y 99 decretos, como se observa en la tabla 4.10.

Tabla 4.10 **Número de diputados y decretos legislativos aprobados (1997-2007)**

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Diputados	80	80	80	113	113	113	113	158	158	158	158
Decretos	99	99	23	99	80	89	56	40	99	45	79

Fuente: elaboración propia, con base en datos disponibles en http://www.congreso.gob.gt/gt/mostrar_ley.

La tabla 4.11 muestra que entre 1986 y 2008 la proporción de mujeres diputadas solamente ha aumentado de 7 a 12%, lo que revela un débil esfuerzo por alcanzar la representación por género requerida. En América Latina, ésta alcanza un promedio del 34.0%.

Tabla 4.11 **Total de diputaciones y diputadas (1986-2008) (número y porcentaje)**

	1986-1991	1991-1994	1994-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2012
Total	100	116	80	113	113	158	158
Mujeres	7	6	6	11	8	14	19
Porcentajes	7	5	8	10	7	9	12

Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE, diversos años.

La tabla 4.12 indica cómo, en años recientes, ha crecido lo que de manera genérica se calificaría como *sistema de apoyo* a la labor legislativa. En la dimensión técnica se encuentran aumentos visibles en el período considerado. Son 22 años (1985 a 2007) en que el número de asistentes contratados por medio del renglón presupuestario 011 pasó de 1 a 106; los técnicos de 13 a 140 y los empleados de oficina de 51 a 242. Considerando otros renglones, el número de empleados aumentó de 103 a 1575. De estos últimos, 540 corresponden al renglón 022 y 222 al renglón 029.

Según la tabla 4.13, el aumento del empleo en el Organismo Legislativo no se ha visto acompañado por un mejoramiento de la paridad de género. En 1999 había una relación de 82 mujeres por 100 hombres. En 2007, en cambio, la misma bajó a 69 mujeres por cada 100 hombres. Estos datos, así como los de baja representación en el Congreso, desfavorecen a las mujeres en un organismo clave del Estado para mejorar las condiciones de vida y el desarrollo humano de la población guatemalteca.

Tabla 4.12 **Empleados del Organismo Legislativo en el renglón presupuestario 011 (1985,1999,2007)**

	1985		1999		2007	
	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%
Técnicos	13	12.7	21	11.5	140	17.2
Auxiliares	6	5.8	16	8.8	93	11.4
Asistentes	1	1.0	2	1.1	106	13.0
Oficina	51	49.5	73	40.1	242	29.8
Conserjes	26	25.2	42	23.1	154	18.9
Seguridad	1	1.0	9	5.0	69	8.5
Directores	4	3.9	2	1.1	9	1.1
Otros	1	1.0	17	9.3	0	0.0
Total	103	100.0	182	100.0	813	100.0

Fuente: para 1985, nómina de aguinaldos de la Asamblea Nacional Constituyente; para 1999, nómina de sueldos; para 2007, listado de empleados.

Tabla 4.13 **Empleados del Organismo Legislativo, por sexo, y *ratio* mujer/hombre (1999 y 2007)**

Año	Mujeres	Hombres	*Ratio* M/H
1999	82	100	0.82
2007	642	933	0.69

Fuente: elaborado con base en los datos de las nóminas del Congreso de la República, años referidos.

2.3 El Organismo Judicial

En 1997 la estructura del Organismo Judicial seguía siendo la misma generada en 1989 con la *Ley del Organismo Judicial,* D.º 2-89. Por ello, lo que se destaca en esta sección es lo relativo a algunos elementos de la reforma de la administración de justicia, a su financiamiento, y al empleo. Se presentan asimismo los organigramas actuales del área jurisdiccional y del área administrativa del Organismo Judicial (figuras 4.7 y 4.8). El tema de la reforma judicial del sector justicia se amplía en el capítulo VIII.

Derivado de los *Acuerdos de paz* y de la modernización, surgieron nuevos requerimientos de reforma para la administración de la justicia. Para ello, se creó la Unidad de Modernización del Organismo Judicial y se preparó un

plan destinado al mejoramiento de la función tribunalicia, fortalecimiento del acceso a la justicia, combate a la corrupción, fortalecimiento de la gestión institucional y mejoramiento de la comunicación social.

En 1997 se creó la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (CFJ), para generar un diagnóstico del sistema de justicia y emitir recomendaciones prácticas de corto plazo. La CFJ terminó sus funciones en 1998, con la publicación del libro *Una nueva justicia para la paz*.[54] En 1998, la Corte Suprema nombró una Comisión *ad hoc* de apoyo y seguimiento a las propuestas de la CFJ, la cual fue luego sustituida en 2000 por una Comisión con carácter permanente.[55]

Los primeros avances en la ejecución del plan se dieron por medio de recursos tanto externos como propios, estos últimos provenientes del incremento presupuestal. En 1999 se firmó un préstamo con el Banco Mundial (BM) que constituyó el mayor soporte financiero a las reformas a ejecutarse a partir de abril de ese mismo año. Este financiamiento, junto con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permitió algunos avances en cuanto a infraestructura.[56]

Tabla 4.14 **Recursos financieros del Organismo Judicial (1995-2002) (quetzales)**

Año	Presupuesto Nacional	Fondos propios	Fuentes externas	Contraparte préstamos	Totales
1995	97,372,260	75,129,876			172,502,136
1996	262,920,047	23,470,587			286,390,634
1997	277,604,244	31,897,118			309,591,362
1998	297,544,870	23,641,071			321,185,941
1999	366,480,708	92,475,612	36,000,000		458,956,320
2000	471,896,540	90,569,358	61,898,720	7,452,885	631,817,503
2001	429,000,792	82,093,090	69,128,860	12,084,085	592,306,827
2002	397,087,189	70,007,412	79,206,369	9,986,720	556,287,690

Fuente: Pásara, L. (2002). Con base en datos obtenidos del Organismo Judicial, Unidad Modernizadora.

Con fondos nacionales, se extendió la presencia de los Juzgados de Paz en todos los municipios del país y se instalaron, en cada cabecera departamental, como mínimo, cuatro Juzgados: uno de Control Penal, de Sentencia, un Juzgado Civil y otro especializado en los ámbitos laboral y familiar.[57] La tabla 4.15 presenta datos de 1997 y 2001 al respecto de los aumentos de los Juzgados de Paz, Salas de Corte de Apelaciones y Juzgados de Primera Instancia y de Sentencia. Datos más recientes sobre la cobertura geográfica de varios servicios del sector justicia se presentan en el capítulo VI.

Tabla 4.15 **Número de tribunales según niveles (1997 y 2001)**

Órgano	1997	2001
Salas de Corte de Apelaciones	21	24
Juzgados de Primera Instancia y de Sentencia	104	173
Juzgados de Paz	242	360
Totales	367	557

Fuente: : Pásara, L. (2002).

Otra dimensión modernizadora fue el rediseño gerencial y organizativo, que implicó la delimitación de funciones administrativas y jurisdiccionales; los servicios integrados para el apoyo a los tribunales; el uso de computadoras en toda la institución; el establecimiento de algunos Centros de Mediación y Conciliación y una Unidad de Gestión Informatizada de los casos penales en la ciudad de Guatemala. Los Centros de Mediación y Conciliación fueron establecidos por el OJ a finales de 2001 en la ciudad capital, Santa Eulalia (Huehuetenango) y Poptún (Petén). El aumento otorgado a partir de 1999 al presupuesto del OJ permitió incrementar el salario de jueces y magistrados. El proceso de la reforma judicial fue uno de los más apoyados por la cooperación internacional (véase tabla 4.16).

En 1997 se aprobó la *Ley del Servicio Público Penal* y se creó el IDPP, que opera desde 1998 y constituye una institución autónoma que asume la defensa y garantía del debido proceso de las personas de escasos recursos.

Otro logro de las reformas fue el establecimiento de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), en 1997, la cual fue reconocida como órgano colegiado que

54 Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (1998).
55 Pásara, L. (2002).
56 *Ibíd*., 117.
57 *Ibíd*.

Tabla 4.16 **Montos de cooperación internacional en el sector justicia, por institución[58] (USD) (1996-2003/2004)**

Instituciones / períodos comprendidos	Monto
Organismo Judicial (1997-2004)	61,828,025
Instituto de la Defensa Pública Penal (1996-2003)	5,078,000
Ministerio Público (1997-2003)	12,669,670
Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (1997- 2003)	21,884,350
Ministerio de Gobernación (1996-2003)	58,815,509
Total	**147,618,554**

Fuente: Pásara, L. De acuerdo con datos proporcionados por PNUD.

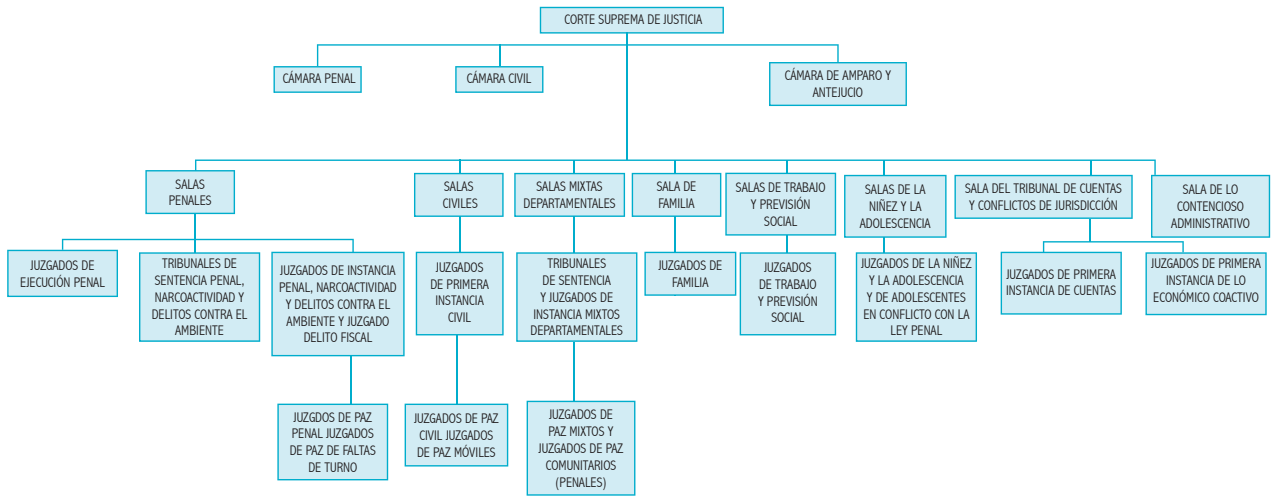
coordina la política, planes, programas y proyectos conjuntos del sector justicia de una manera integral,[59] un año después. Uno de los proyectos que impulsó la ICMSJ, en 1999, fue la creación de Centros de Administración de Justicia (CAJ) en el interior del país. Los CAJ buscan facilitar un mayor acceso de la población rural al sistema de justicia y promover formas organizadas de comunicación entre los funcionarios de las instituciones. En cada CAJ se ofrecen los servicios de oficiales intérpretes y de mediación por conducto de los Centros de Mediación y Conciliación, área específica destinada a la resolución alternativa de conflictos.[60]

En 1999 se dictó la *Ley de la Carrera Judicial*, que busca mejorar las políticas de administración de recursos humanos, entre ellas la selección de personal calificado basado en la capacidad, destreza y actitudes de las y los postulantes. Se estableció un régimen de derechos y obligaciones de magistrados y jueces, así como un sistema disciplinario para el control del desempeño judicial. Se buscó, así, reemplazar progresivamente al personal tradicional que hacia 1997 constituía la cuarta parte. Dicha *Ley* contó con una Secretaría Ejecutiva del Consejo de la carrera judicial, como órgano técnico y de apoyo administrativo (véase figura 4.8).

Otros logros del Organismo Judicial alcanzados entre fines de la década de los 90 y la primera década del siglo XX incluyen, en el área jurisdiccional, los juzgados de paz de faltas de turno y los juzgados de paz móviles, y en el área administrativa, la Unidad de la Mujer y Análisis de Género. Esta es un mecanismo institucional para la promoción de los derechos humanos de las mujeres mediante la implementación de políticas públicas tendentes a construir la igualdad entre hombres y mujeres, a efecto de disminuir la violencia contra ellas, facilitándoles su acceso a una justicia pronta y cumplida. Se creó mediante el Acuerdo 67-006, de fecha 3 de octubre de 2006, de la Presidencia del OJ y de la Corte Suprema de Justicia. Coordina, asesora y orienta al OJ en aspectos relacionados con el enfoque de género.[61]

Pasando al tema del empleo, la gráfica 4.6 muestra los porcentajes de incremento de los diferentes puestos del OJ entre los años 2002 y 2007. Puede observarse que existió

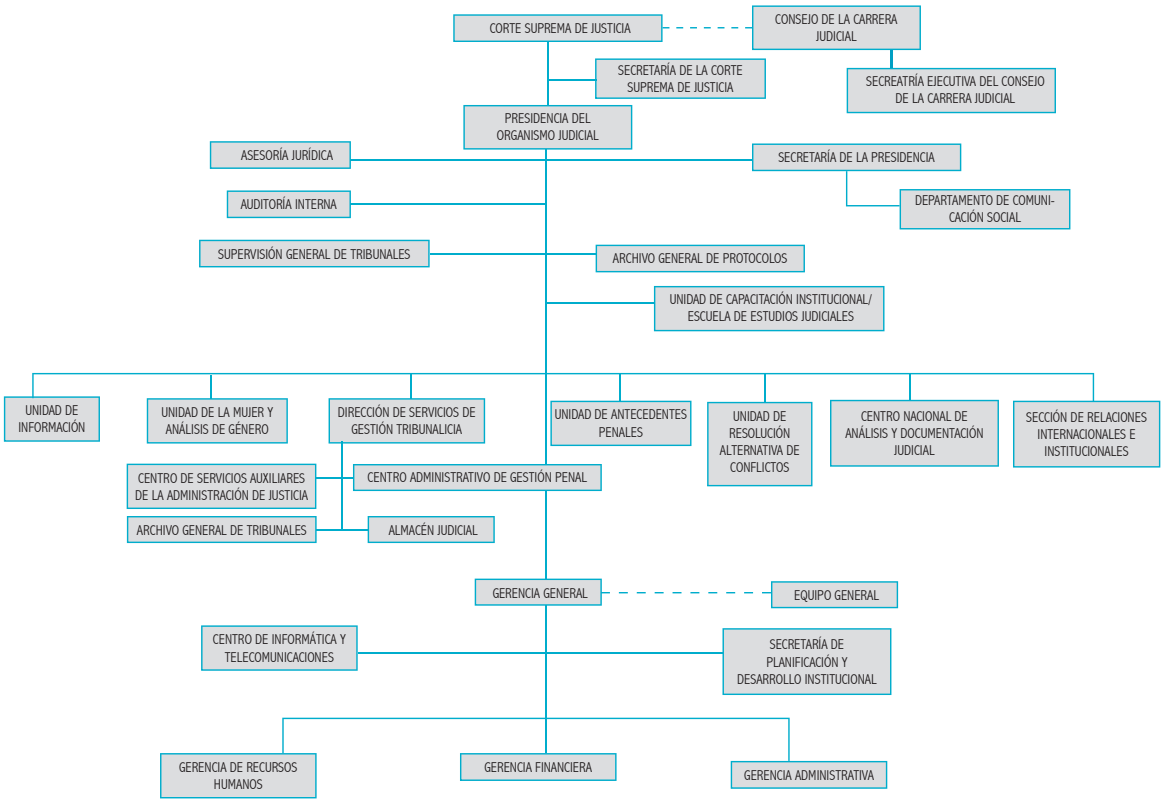
Figura 4.7 **Organigrama del área jurisdiccional del Organismo Judicial (2010)**



Fuente: www.oj.gob.gt /files/organigramaareajurisdiccional.pdf (2010).

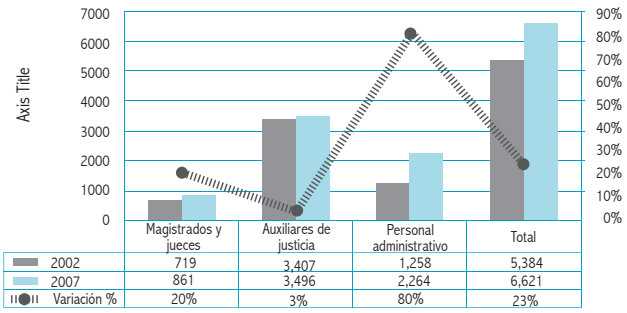
58 La cooperación internacional también brindó un apoyo financiero a la Facultad de Derecho de la Usac con USD5.5 y a ONG que trabajan en el tema con USD19.5, en el mismo período.
59 Decreto Gubernativo 89-98.
60 Véase sitio oficial del Organismo Judicial en Internet: http://www.oj.gob.gt
61 Véase funciones y áreas de trabajo en http://www.oj.gob.gt/index.php/unidad-de-la-mujer

Figura 4.8 Organigrama del área administrativa del Organismo Judicial (2010)



Fuente: www.oj.gob.gt /files/organigramaareaadministrativa.pdf (2010)

Gráfica 4.6 Cambios absolutos y relativos en empleados del Organismo Judicial (2002-2007) (número y porcentaje)



	Magistrados y jueces	Auxiliares de justicia	Personal administrativo	Total
2002	719	3,407	1,258	5,384
2007	861	3,496	2,264	6,621
Variación %	20%	3%	80%	23%

Fuente: elaboración propia, con base en Asies (2003 y 2009).

aumento en todas las áreas; la más importante fue el área administrativa, con un 80.0%, seguida por la de magistrados y jueces, con un 20.0%.[62]

La tabla 4.17 evidencia que en 2002 la *ratio* mujer/hombre más alta estaba entre auxiliares de justicia y, la más baja, entre magistrados y jueces. Por cada 100 auxiliares, 68 eran mujeres y por cada 100 magistrados y jueces, 38 lo eran. En

Tabla 4.17 Empleados del Organismo Judicial por sexo y área de trabajo (2002) (número y *ratio* mujer/hombre)

	Hombres	Mujeres	Total	*Ratio* M/H
Magistrados y jueces	522	197	719	0.38
Auxiliares de justicia	2,025	1,382	3,407	0.68
Administración	824	424	1,258	0.51

Fuente: Asíes (2003).

2009 la relación 56 a 100 entre magistrados y jueces muestra un cambio favorable para las mujeres.[63]

La naturaleza del empleo en el OJ es particularmente distinta, pues obedece a un carácter técnico especializado en casi todos sus niveles; su normativa ha contribuido a que la gran mayoría de servidores públicos de ese organismo cuente con estabilidad laboral. La tabla 4.18 muestra que en 2007 el 88.6% de su burocracia estaba contratada por medio del renglón presupuestario 011. Sólo un 5.3% estaba contratado bajo el renglón 022 y aún menos (1.3%), bajo el 029.

62 Véase más información en el capítulo VIII.
63 Véanse datos comparativos para 1985, 1995 y 2009 en el capítulo VIII.

Tabla 4.18 **Empleo del Organismo Judicial por renglón presupuestario (2007) (número y porcentaje)**

011		022		023		029		031	
Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
6681	88.6	400	5.3	240	3.2	94	1.3	363	4.8

Fuente: elaborado con base en los datos de la nómina del OJ, 2007.

La información sobre la participación de los pueblos indígenas en los organismos del Estado es escasa. En el caso del OJ se cuenta con datos relativos a personal bilingüe maya que han sido publicados en varios años por Asíes. Para 2002, el OJ contaba con 550 hablantes mayas entre funcionarios judiciales y personal administrativo; esta cantidad ascendió a 749 en los cuatro primeros meses de 2006 y a 886 en 2008 (tabla 4.19). En este último año, el personal bilingüe se distribuyó principalmente entre los auxiliares de justicia (63.2%) y el personal administrativo (33.0%) y, en menor medida, entre los intérpretes (7.6%) y los jueces y magistrados (6.3%). Datos del capítulo VIII indican que, en 2009, por cada diez jueces, uno es indígena.

Tabla 4.19 **Personal bilingüe maya del Organismo Judicial (2001-2008) (número)**

	2001	2002	2006	2008
Magistrados y jueces	98	98	56	56
Personal auxiliar	23	323	403	471
Intérpretes	4	43	33	67
Personal administrativo	0	86	257	292
Total	125	550	749	886

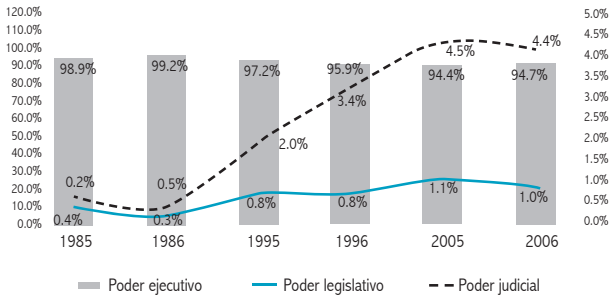
Fuente: Asíes (2009: 90).

Recuadro 4.3

El gasto público de los tres poderes del Estado (1985-2006)

La gráfica 4.7 muestra con elocuencia que en el período 1985-2006, el gasto público del Ejecutivo (barras) es el más alto, comparado con la fluctuación de los recursos (línea discontinua) que alcanza el Legislativo, casi sin cambios. También se puede ver la creciente importancia que se le asigna a las funciones judiciales (línea continua), sobre todo a partir de 1995-1996. Estos recursos probablemente forman parte de los proyectos de modernización del poder judicial emprendidos en tales fechas. En esta gráfica se marcan claramente las prioridades en la asignación del gasto.

Gráfica 4.7 **Gasto público de los tres organismos del Estado, 1985-2006 (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia, con datos del Minfin.

Tabla 4.20 **Fiscales del Ministerio Público (2002-2008) (número y porcentaje)**

Personal	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación porcentual 2002-2003/2008
Aux. fiscales I	538	553	600	825	870	922	942	75.1
Aux. fiscales II	23	15	24	26	29	29	29	26.1
Agentes fiscales	119	142	177	215	222	222	222	86.6
F. de sección/especiales	n.d.	16	17	16	16	16	16	0.0
F. municipales	n.d.	14	14	32	34	34	34	142.9
F. distritales o departamentales	n.d.	22	22	22	22	22	22	0.0
Total	**680**	**762**	**854**	**1,136**	**1,193**	**1,245**	**1,265**	**86.0**

Fuente: elaboración propia, con base en Asies (2009: 155).

Del Ministerio Público, como parte del sistema de justicia nacional, se habla en otra sección de este Informe. No obstante, en la tabla 4.20 se presenta información relativa al crecimiento de la burocracia técnica, para subrayar el incremento del número de fiscales en la modernización del sistema de justicia.[64] Entre 2002 y 2008 el número total de fiscales aumentó en 86.0%.

3. Estado fuerte/grande - Estado débil/pequeño

Ha habido en América Latina un debate superficial, y no de fondo, que primero enfrentó al mercado con el Estado, olvidando que ambos son formas complementarias de instituciones sociales, mutuamente necesarias. Entre otros,

64 Congreso de la República, D.º 41-99, del 2 de diciembre de 1999.

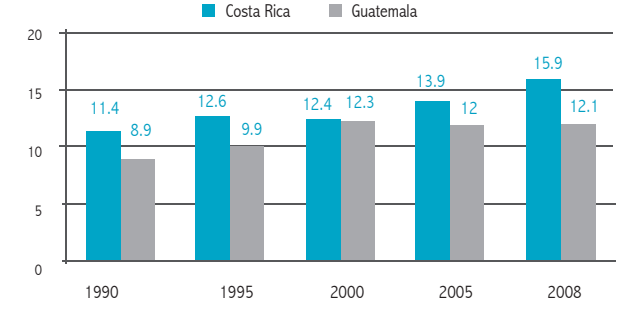
ello generó una confusión entre *tamaño* y *eficacia* del Estado, volviendo equivalentes el Estado fuerte con uno grande y el Estado pequeño con uno débil. La aspiración es alcanzar una estructura estatal eficiente y eficaz, que es a lo que adecuadamente debe calificarse como un Estado fuerte, el cual lo es en la medida en que cumpla satisfactoriamente con sus finalidades básicas, seguridad, orden, cohesión social y justicia.

En las dos secciones anteriores se ha realizado un esfuerzo por mostrar los cambios en la estructura del Estado, específicamente en los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por presentar indicadores cuantitativos asociados con su *tamaño*, tales como el número de burocracia y el monto del gasto y su sistema impositivo. Para acentuar el acercamiento al tamaño del Estado y a su caracterización como fuerte o débil, se hace un ejercicio comparativo con otro país en cifras absolutas y relativas. Lo mismo se hace con la desagregación por persona.

Las gráficas y tablas que siguen reflejan datos estadísticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que comprenden un lapso de 18 años, que es, como referencia simbólica, el plazo en que se alcanza la mayoría de edad (1990 y 2008). Los datos de Guatemala se comparan con los de Costa Rica, un país centroamericano que también surgió con el café y fue una sociedad agraria y oligárquica mientras pugnaba por dejar de serlo. Costa Rica hizo su primera reforma educativa en 1885, democratizó su sistema político en los primeros años del siglo XX[65] y abolió su Ejército en 1948. En ese marco de referencia, se hacen las siguientes comparaciones:

a) *El monto de los ingresos del Gobierno central,* tributarios y no tributarios, en porcentajes con respecto al producto interno bruto (PIB), para 1990, mostró que Costa Rica captó un 11.4% y, Guatemala, un 8.1%. Ambos porcentajes subieron en 2008 a 15.9 y 12.1%, respectivamente (gráfica 4.8).

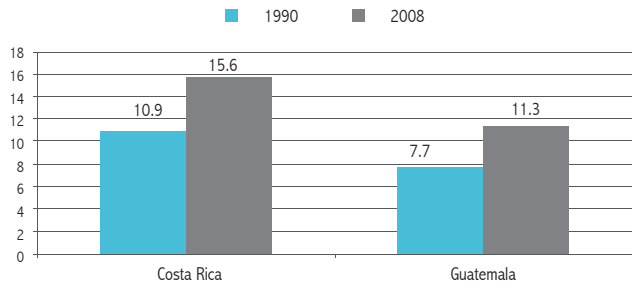
Gráfica 4.8 **Ingresos del Gobierno central de Costa Rica y Guatemala (1990-2008) (porcentaje respecto del PIB)**



Fuente: base de datos de Cepal, sobre la base de estadísticas oficiales.

b) *La carga tributaria, como porcentaje del PIB*, fue de 10.9% para Costa Rica en 1990 y, para Guatemala, de 7.7%; en el año 2008 subió a un 15.6 y un 11.3%, respectivamente (gráfica 4.9). Estos resultados suponen un poder de Estado que se manifiesta en su capacidad (relativa) para cobrar impuestos;[66] una capacidad técnica recaudatoria para evitar evasiones y disposición para castigarlas; mantener buenas relaciones con la ciudadanía y tener, finalmente, una indudable legitimidad. Mientras más altos sean los porcentajes de los datos anteriores son más relevantes estas cualidades.

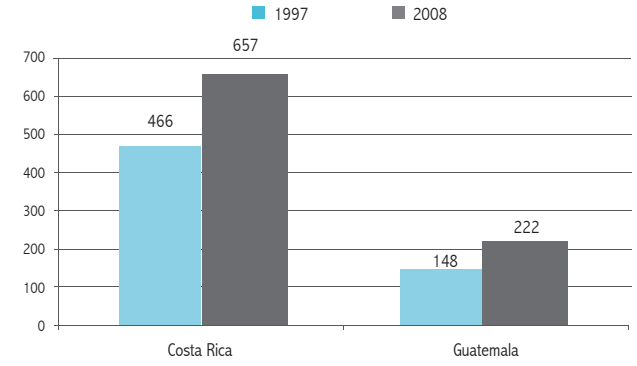
Gráfica 4.9 **Carga tributaria de Costa Rica y Guatemala (1990 y 2008) (porcentaje respecto del PIB)**



Fuente: base de datos de Cepal, sobre la base de estadísticas oficiales.

c) El *Presupuesto general de gastos* alude al gasto público y, en tal sentido, si éste es alto, sugiere un sistema político relativamente desarrollado y una capacidad exitosa en las negociaciones políticas que permiten al Estado moverse con más márgenes de libertad, especialmente en la aplicación de políticas públicas. El dato está calculado según precios constantes del año 2000 y por persona. Costa Rica tuvo en 1997 un gasto de recursos públicos, *per cápita*, de USD 406, cifra que subió a USD 657 en 2008 (gráfica 4.10). En Guatemala, el gasto público por persona fue de USD 148 y USD 222 respectivamente, para ambos años.

Gráfica 4.10 **Presupuesto de gastos *per cápita* de Costa Rica y Guatemala (1997 y 2008) (USD a precios de 2000)**

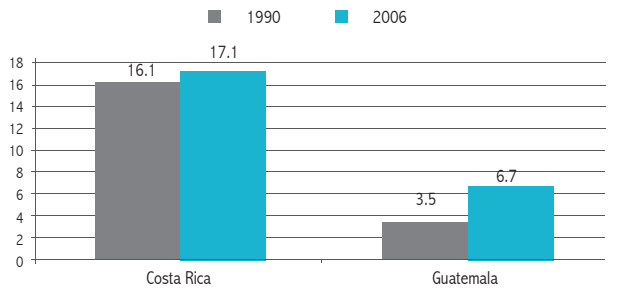


Fuente: base de datos de Cepal, sobre la base de estadísticas oficiales.

65 Flacso (1993: 219).
66 Costa Rica dispone de ingresos no tributarios adicionales provenientes de empresas públicas que fortalecen su capacidad de acción social en beneficio de la sociedad.

d) *El gasto público en políticas sociales* supone no sólo las cualidades señaladas en el inciso anterior, sino también un Estado capaz de preocuparse por los problemas de la pobreza y las desigualdades existentes en la sociedad. Esto prefigura la existencia de un liderazgo político, partidos y programas con sensibilidad social frente a los problemas de la sociedad. El gasto social como porcentaje del PIB fue en 1990, para Costa Rica, de 16.1% y, para Guatemala, de 3.5%; en el año 2008 ascendió a 17.1 y 6.7% respectivamente, para ambos países (gráfica 4.11).

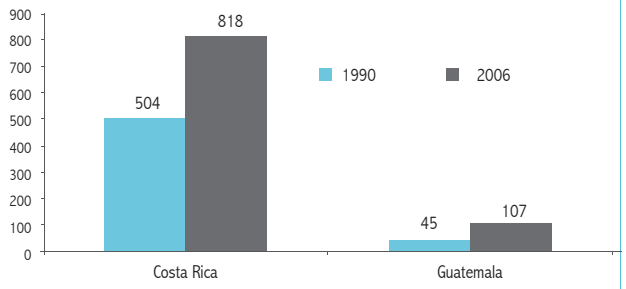
Gráfica 4.11 Gasto público social de Costa Rica y Guatemala (1990 y 2006) (porcentaje respecto del PIB)



Fuente: base de datos de Cepal, sobre la base de estadísticas oficiales.

e) Si la información anterior se calcula *per cápita*, resulta que, entre 1990 y 2008, el gasto en políticas sociales en Costa Rica pasó de USD 504 a USD 818; en Guatemala, de USD 45 a USD 107, respectivamente (gráfica 4.12).

Gráfica 4.12 Gasto público social *per cápita* de Costa Rica y Guatemala (1990 y 2006) (USD)



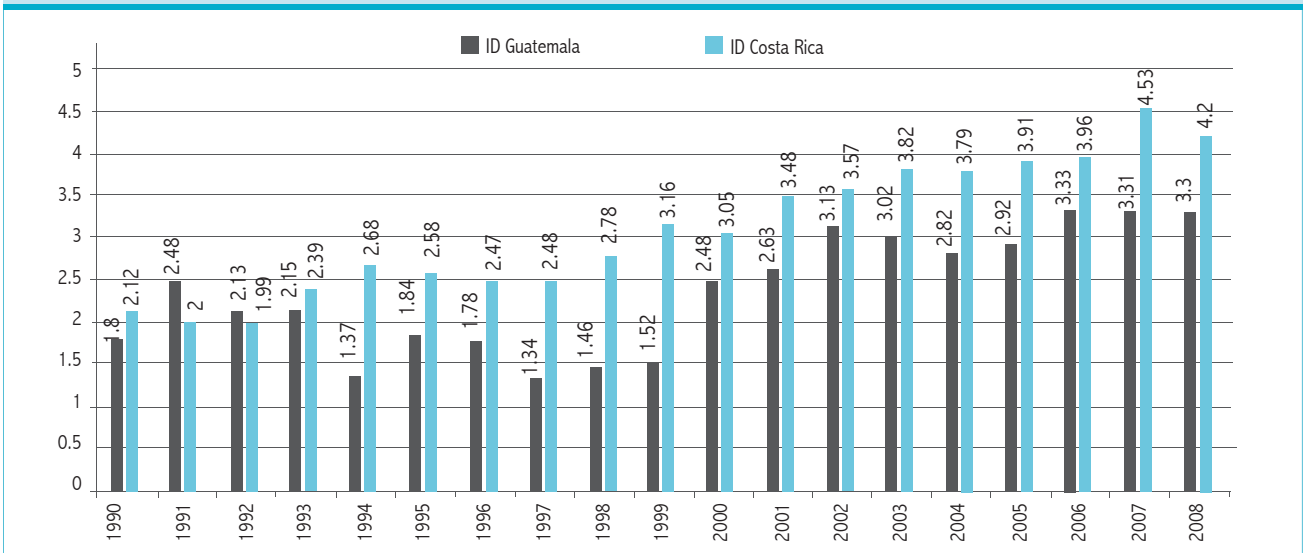
Fuente: base de datos de Cepal, sobre la base de estadísticas oficiales.

f) *La estructura del sistema impositivo* dice mucho de la equidad, modernidad y legitimidad del Estado a partir del peso de los impuestos —directos e indirectos— en el total recaudado. Para Costa Rica, los impuestos directos significaron un 2.1% en 1990 y un 4.2% en 2008; a diferencia de Guatemala, que inició con un 1.8% y pasó a un 3.2% en 2008 (gráfica 4.13).

En el caso de los impuestos indirectos, Costa Rica pasó de recaudar cerca del 8.0% en 1990, a 11.0% en 2008. A diferencia de Guatemala, que subió desde un 5.5 hasta un 8.2%, para el mismo período (gráfica 4.14).

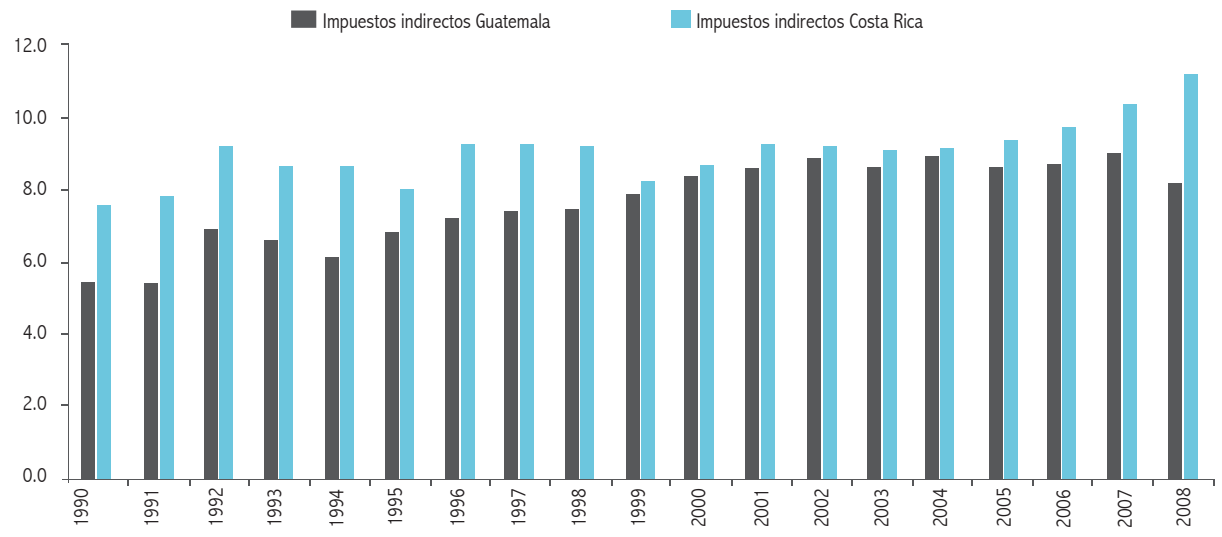
g) El *empleo público (burocracia estatal)* es otra dimensión cuantitativa que tiene relación con la capacidad de cubrir las diversas funciones del Estado. Aunque por sí mismo no es indicador de eficacia, el número está articulado con los indicadores anteriores. Se presenta el dato en relación con la población económicamente activa (PEA) solo para el año en que fue posible hacer el cálculo. La proporción porcentual fue, en 2003, de un 6.0% para Costa Rica (Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de un 2.8% para Guatemala (Organismo Ejecutivo).

Gráfica 4.13 Impuestos directos de Costa Rica y Guatemala (1990-2008) (porcentaje respecto del PIB)



Fuente: Cepal y Ministerios de Finanzas.

Gráfica 4.14 **Impuestos indirectos de Costa Rica y Guatemala (1990-2008) (porcentaje respecto del PIB)**



Fuente: Cepal y Ministerios de Finanzas.

Tabla 4.21 **Empleo del Organismo Ejecutivo de Centroamérica (2003) (porcentaje respecto de la PEA)**

País	Número	Cobertura	PEA 2003	Empleo / PEA
Guatemala	109,443	E	3,853,000	2.8%
Panamá	106,472	E	1,378,000	7.7%
Honduras	29,355	E	2,722,000	1.1%
Nicaragua	88,462	E, L y J	1,911,000	4.6%
El Salvador	100,240	E, L y J	2,728,000	3.7%
Costa Rica	107,499	E, L y J	1,806,000	6.0%

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Nota: E = Ejecutivo; L = Legislativo; J = Judicial

Como conclusión inmediata a partir de la comparación de los datos anteriores de esta sección, se puede afirmar que el Estado en Costa Rica es *más grande* que el de Guatemala, porque tiene cifras y porcentajes siempre mayores. El *tamaño* está, pues, conectado con los importantes avances de la sociedad costarricense en las dimensiones que definen el desarrollo, el progreso o la modernidad, tales como el número/porcentaje de población pobre, mortalidad infantil, enfermos por cama hospitalaria, alfabetismo, estudiantes universitarios por cien mil habitantes, participación electoral, inversión pública en ciencia y tecnología, número de mujeres en el Parlamento, bajos índices en la delincuencia, el consumo de drogas y la tasa de homicidios, estructura del comercio exterior, etc.[67] De ser esto cierto, es posible concluir, siempre desde un punto de vista comparativo, que el Estado en Costa Rica es más fuerte y más *grande* en relación con el de Guatemala, que sería pequeño y débil.

Como conclusiones del capítulo, se presentan las siguientes: El Estado guatemalteco, tanto en su estructura —que no es sino la suma de organismos, instituciones y dependencias que lo forman— como en su burocracia y las diversas modalidades de empleo que se manifiestan, ha dado importantes pasos en cuanto a su crecimiento. Sin embargo y de manera muy general, se tiene la impresión de que frente a los problemas antiguos y recientes de la sociedad guatemalteca, dichos pasos no son suficientes y continúan situando al país con un déficit permanente en aspectos relacionados con la democracia, el crecimiento con equidad y el desarrollo humano.

Más allá del dilema acerca del tamaño del Estado, hay que reconocer que un Estado «grande» no es lo mismo que un Estado fuerte. El tamaño se sitúa en un plano cuantitativo y se refiere al número de burócratas, o al alto gasto público. Lo otro se mueve en un nivel cualitativo, en que el Estado fuerte alude a su eficiencia y a su eficacia, es decir, la capacidad de una buena administración interna, la de formular políticas, de aplicarlas de manera exitosa y cumplir, así, con sus propósitos y metas fundamentales. Desde estas perspectivas de análisis, el Estado guatemalteco pareciera ser *pequeño y débil*.

67 Véanse datos de los informes sociales que para América Latina publica la Cepal (varios años).

Habría que considerar que desde su mismo origen republicano siempre fue un Estado débil. Lo grave se encuentra en que durante este cuarto de siglo de Gobiernos democráticos y, sobre todo, a partir de 1997, hubo políticas internas para reducir más la presencia estatal, para deshacerse de sus activos productivos y ceder al mercado las opciones para la creación de bienes públicos al servicio de los sectores pobres. La modernización condujo a un Estado subsidiario en una época en que aparecen el desborde criminal, las pandillas juveniles, los mal llamados poderes fácticos y la presencia en alza de la narcoactividad.

En el espacio temporal considerado en el Informe, el Estado ha experimentado *dos momentos* de cambio que pueden calificarse como insuficientes. El **primer momento** ocurrió a partir de 1985-1986, cuando un régimen civil inició su gestión, lo que coincidió con dos hechos trascendentales. Por un lado, la vigencia de una nueva *Constitución Política de la República* (1985) y de varias instituciones democráticas destinadas a favorecer la defensa del ciudadano y sus derechos, ejerciendo, además, un control político sobre la actuación de las autoridades públicas. Y, por el otro, los efectos de una aguda recesión económica que obligó a aplicar políticas de ajuste estructural para enfrentar la crisis. Entre 1986 y 1996 hubo acomodos en el funcionamiento de los tres poderes del Estado, resultado de los cambios habidos en el ambiente nacional e internacional.

El **segundo momento** de cambio se produjo a partir de 1996-1997 y también estuvo calificado por dos hechos significativos. Por un lado, la firma en diciembre de 1996 del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* que puso fin al conflicto armado interno y que fue precedido por el logro de importantes pactos que comprometen al Estado y a la sociedad a realizar cambios institucionales y de políticas, en provecho de los sectores más vulnerables de la población. Y, por el otro, la aplicación de una estrategia neoliberal, de políticas llamadas de reforma y modernización del Estado y que a partir de 1997 redujeron funciones, instituciones y burocracia del sector público.

El empleo público del Organismo Ejecutivo, en los renglones presupuestarios 011 y 022, pasó de representar el 0.76% en 2000 (85,460), a 1.2% en 2009 (163,176), respecto de la población total. En el caso del Organismo Legislativo, en el período 1997-2007, el número de diputaciones pasó de 80 a 158 y el número de empleados, de 182, en 1999, a 1,575, en 2007. Por su parte, el Ejército nacional disminuyó, llegando a un total de 31,423 miembros de tropa, lo que corresponde a la baja del 33.0% previsto en el *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y el rol del Ejército en una sociedad democrática*. Ello, no obstante que las últimas informaciones del Centro de Estudios de Guatemala para 2009, indiquen un total de 15,000 miembros de tropa.

El Organismo Judicial es probablemente el que más se diversificó, creció y se modernizó funcionalmente, después de 1994, cuando entró en vigencia el nuevo *Código Procesal Penal*; también, luego de los *Acuerdos de paz* y, finalmente, tras los diversos mecanismos de presión ejercidos por la cooperación internacional. En ese marco, el número de empleados del OJ creció de 5,384, en 2002, a 6,621 en 2007 (0.05% de la población total). Por otra parte en el Ministerio Público, que forma parte del sector justicia, el número de fiscales pasó de 680 en 2002 a 1,265 en 2008.

Pese a las reestructuraciones de la burocracia, se muestra insuficiente en relación con la población en general, cercana a los 14 millones de personas, dada la cantidad de ciudadanos que necesitan asistencia jurídica y servicios de las dependencias del Ejecutivo.

El crecimiento institucional o de las dependencias u órganos, según las funciones que realizan, es más difícil de establecer, aunque sin duda hay expansiones o ampliaciones que se producen como resultado de tres factores en un cuarto de siglo: a) el crecimiento *natural* del Estado, inherente a su propia naturaleza, pues se diversifica la sociedad, aumenta la población, se acumulan los problemas sociales. b) La modificación del Estado debida a los *influjos de modernización de origen internacional*, por la relaciones de coordinación que se tiene con los organismos técnicos y financieros (Cepal, Fondo Monetario Internacional —FMI—, BM, *Organisation for Economic Cooperation and Development* —OECD, por sus siglas en inglés—, entre otros); por los vínculos con el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y sus órganos de desarrollo; por su articulación con los mercados mundiales y con los fuertes determinantes de la globalización, así como por la particular influencia de los Estados Unidos. c) En el caso especial de Guatemala, por lo que significaron y determinaron los *Acuerdos de paz* que, pese a las dificultades en su pleno cumplimiento, han influido de distintas maneras en las funciones del Estado.

Dos consideraciones pueden formularse en relación directa con la burocracia. Primero, de acuerdo con el *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana* (recuadro 4.2), el sistema de servicio civil presenta características normativas, estructurales y sistémicas que impiden atraer y retener recursos humanos de calidad. Existe una virtual inamovilidad en el empleo público. Las políticas de nombramiento, ascensos y desarrollo de personal impiden una ejecución adecuada de la gestión

del empleo y promueven la politización y arbitrariedad, detectándose prácticas clientelísticas para el acceso. Segundo, en el Organismo Ejecutivo, ha avanzado la paridad numérica entre mujeres y hombres; sin embargo, todavía es necesario mejorar la paridad por niveles de puestos. En el Organismo Judicial, ha aumentado la proporción de mujeres magistradas. En cambio, en el Organismo Legislativo, la proporción de mujeres diputadas apenas ha llegado al 12%. Pese a todas estas dificultades, es sumamente relevante prestigiar el empleo público, asumiéndolo como una oportunidad de servir al país, tal como ocurre en otros lugares.

En general, las diferentes prácticas de gestión del personal no favorecen la calidad en el funcionamiento del Estado. Es evidente que la inexistencia de una base de datos de ámbito nacional y para razonables períodos de tiempo causa problemas en el trazado de estrategias de desarrollo. Para tomar decisiones hay que contar con información cuantitativa sobre los recursos humanos necesarios y disponibles. El Estado moderno no puede administrar bien sus proyectos sin una alta calificación de sus técnicos, funcionarios y dirigentes políticos. La política de empleo supone una política salarial apropiada y justa, que en este caso no existe. En resumen, las políticas de desarrollo en general y las orientadas a resolver los problemas puntuales como las desigualdades y la pobreza, la educación y la salud, requieren instituciones sólidas y burocracias competentes. *El desarrollo humano supone un Estado fuerte.*

CAPÍTULO 5

No fue poco lo que hicieron, ni fueron pocos los pueblos que conquistaron. Muchas ramas de los pueblos vinieron a pagar tributo al Quiché; llenos de dolor llegaron a entregarlo. Sin embargo, su poder no creció rápidamente. Gucumatz fue quien dio principio al engrandecimiento del reino. Así fue el principio de su engrandecimiento y del engrandecimiento del Quiché.

Popol Vuh

La política fiscal del Estado y el desarrollo humano

A principios de los años 80 del siglo XX, una crisis de deuda afectó a América Latina. Un fuerte endeudamiento para cubrir la brecha externa generada por un sector exportador débil puso a los países en una situación de excesiva dependencia del ahorro externo, situación agravada por altas tasas de interés internacionales.[1] Como respuesta, en la década de los 90 se introdujo un modelo neoliberal y una serie de reformas estructurales que avalaban los procesos de liberación y desregularización y reducían fuertemente el rol del Estado en el ámbito del desarrollo económico y social. El fracaso de las medidas de mercado para evitar el colapso de algunas economías fue el contrapunto al Consenso de Washington,[2] el cual siguió siendo, pese a todo, el discurso dominante durante la década de los 90.

En el primer quinquenio del siglo XXI, ha emergido lo que, poco a poco, se convierte en un análisis integrado del desempeño económico y el desarrollo de América Latina, región que, no obstante, permanece incapaz de generar bases sólidas para la democracia, resolver paulatinamente los problemas de inequidad y generar tasas de crecimiento económico que den soporte y sostenibilidad a la democracia y la equidad social. Los Estados latinoamericanos propician la polarización social, la inseguridad y el crimen: exactamente el tipo de debilidad institucional que conspira contra el desarrollo.[3]

Más recientemente, como respuesta a la crisis económica mundial de 2007-2009, se retoma la discusión sobre la vuelta del modelo neokeynesiano e intervencionista del Estado; sin embargo, ello se hace en un contexto de globalización muy diferente, que introduce matices. Este enfoque económico está en sintonía con lo que desde el paradigma del desarrollo humano se asume como rol fundamental del Estado para incidir y contribuir al desarrollo humano, mediante sus propios instrumentos fiscales. En esta discusión se plantea la necesidad de evaluar el potencial de la política fiscal, su financiamiento, su gasto, su incidencia y el manejo transparente de la cosa pública, para que el Estado tome un papel protagónico positivo en función del desarrollo humano.

El propósito de este capítulo es analizar los instrumentos de la política fiscal del Estado y su incidencia en el desarrollo humano, considerando el potencial de la misma y sus ámbitos de acción. Algunas interrogantes básicas sirven de punto de partida: ¿en la historia reciente, aprovecha el Estado guatemalteco el potencial de la política fiscal para fomentar el desarrollo humano? ¿O podría hacer un mejor uso de la gestión de los sistemas impositivos, del gasto público y de la deuda para promover dicho desarrollo? En un intento por responder tales interrogantes, el capítulo presenta la política fiscal con sus fuentes de financiamiento y sus usos en tres grandes áreas: a) estímulo a la producción (gasto público); b) estabilización del ciclo económico (política anti cíclica) y c) redistribución de la riqueza (gasto social).

1. Reseña histórica de la política fiscal en Guatemala

Un breve recorrido en la historia de la política fiscal de los últimos 30 años, desde la crisis de la deuda hasta un esquema

1 Secretaría General de la CAN de Perú (2001).

2 El Consenso de Washington es un término usado para describir la política económica impulsada por el economista John Williamson en 1989. Los diez puntos del Consenso de Washington son: mantenimiento de la competencia y los tipos de cambio en el país; liberalización de las oportunidades de inversión extranjera; privatizar las empresas dirigidas por el Estado dando fuertes garantías legales para los derechos de propiedad; tasas de interés manejadas por el mercado; evitar las subvenciones y estimular la inversión directa en infraestructura, salud y educación; reforma del sistema fiscal con una amplia base imponible; liberalización del comercio mediante la eliminación o disminución de restricciones a la importación y aranceles; y, desregulación que reduce la competencia, excepto en los casos de seguridad de los consumidores, salud ambiental y la estabilidad financiera institucional. Larraín, M. (1999).

3 PNUD (2008). Cf. capítulo I.

de mayor intervención estatal, constituye un buen marco referencial para entender la crónica debilidad financiera del Estado. En la década de los 80 del siglo XX, como parte de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se aprobó el 11 de julio de 1983 un paquete de reformas que, al exonerar al sector agro exportador, introducían el impuesto al valor agregado (IVA) por un 10%, reducido posteriormente al 7%. Con la llegada en 1986 del primer gobierno civil electo democráticamente, surge el Programa de Reordenamiento Económico y Social, de corto plazo, que propuso fortalecer la estructura tributaria, racionalizar los incentivos fiscales, sistematizar normas de control y recaudación y concienciar a los contribuyentes sobre sus obligaciones tributarias.[4] Los objetivos fiscales se presentaron en coordinación con los objetivos de desarrollo, que priorizaban el fomento de las exportaciones no tradicionales, la apertura comercial y la existencia de incentivos fiscales a sectores industriales. Además, en la *Constitución Política de la República* se planteó un nuevo rol del Estado.[5] Todo esto conllevó a una reducción de los aranceles como elemento importante de la financiación del gasto público.

En la búsqueda del fortalecimiento fiscal, a inicios de los 90 del siglo XX, se aprobó una reforma tributaria que constituye la base del sistema tributario actual. El Estado recurrió a un impuesto extraordinario y a la emisión de bonos del tesoro de emergencia económica para atender necesidades de educación, salud, infraestructura, seguridad y deuda externa. Durante el primer quinquenio de los 90, las contracciones y expansiones del producto interno bruto (PIB) estuvieron acompañadas por la carga tributaria y el gasto público, lo cual puso de manifiesto el carácter pro cíclico de la política fiscal.

Con la firma de los *Acuerdos de paz*, en 1996, la política fiscal adquiere una relevancia especial para que el Estado cumpliera con sus obligaciones constitucionales. Se propuso organizar el sistema tributario como justo, equitativo y globalmente progresivo, universal y obligatorio, y estimular el ahorro y la inversión. Se fijó incrementar la carga tributaria por lo menos en un 50% respecto a la de 1995, es decir, alcanzar un 13.2% del PIB, a la fecha.[6] En 1998, se creó la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), con el propósito de fortalecer la administración tributaria e incrementar la carga impositiva. Se inicia, además, el proceso de negociación de un *Pacto fiscal*[7] que retomó el espíritu de los *Acuerdos de paz*, para financiar la paz, el desarrollo y la democracia.

Los antecedentes del *Pacto fiscal* se remontan a octubre de 1998, cuando el Gobierno convocó un proceso de diálogo que tenía el fin de procurar la formulación de una política fiscal de manera integral y participativa. Después de una intensa y prolongada negociación, el 25 de mayo de 2000 se suscribió un acuerdo entre sectores representativos de la sociedad y los tres poderes del Estado.[8] El *Pacto* incluyó un *Acuerdo político* que tenía seis componentes:

- Fortalecimiento de la administración tributaria y el combate a la evasión y el contrabando.
- Revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales.
- Fortalecimiento de los ingresos tributarios.
- Establecimiento de una bonificación equivalente al 4% de los salarios mínimos vigentes a la fecha y garantías de cumplimiento del salario mínimo en zonas urbanas.
- Puesta en marcha de un programa de reactivación económica y social, para el estímulo del crecimiento y el desarrollo social, por medio del aumento de la productividad, la generación del empleo y el fomento del ahorro y la inversión.
- Implementación de un programa de gasto público de junio de 2000 a junio del año siguiente, con el objeto de consolidar el proceso de paz, el desarrollo social y la reactivación económica.[9]

En la primera década del nuevo siglo, entre 2003 y 2006, hubo esfuerzos por parte del Estado para retomar el *Pacto fiscal*. Se creó una Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF), que propuso una reforma tributaria aprobada en 2004. Se sustituyó el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (Iema) por el impuesto extraordinario y

4 Se dio un *ultimátum* de la Unión Nacional Agropecuaria (Unagro) llamando a una huelga de pago de impuestos. Se presentaron nueve propuestas y se aprobaron finalmente seis impuestos: sobre la renta, modificaciones al IVA e impuestos sobre inmuebles, fomento avícola, circulación de vehículos, papel sellado y timbres fiscales. Eran importantes, por su novedad, el impuesto sobre la renta (ISR), que modernizaba la legislación anterior, y el impuesto único sobre bienes inmuebles (Iusi). Después de un intenso debate, se aprobó el D.º 59-97. A pesar de lo convenido, detalles menores provocaron la iniciativa empresarial de un paro, que luego recurrió a un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad (CC), que amparó a los recurrentes y aprobó unos impuestos y rechazó otros, estableciendo un pésimo precedente: con esa decisión de corregir y no sólo amparar, dicho organismo judicial se apropió, de hecho, de la facultad de legislar en materia fiscal. PNUD (2008).

5 La nueva *Constitución Política de la República* planteaba, en el Artículo 118, lo siguiente: «Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional».

6 Icefi (2009: 210).

7 Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2008: 6).

8 Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, Grupo Promotor del Diálogo Fiscal *óp. cit.*, p. 5.

9 Consultar ampliamente PNUD (2001: 45 y 46).

temporal en apoyo a los *Acuerdos de paz* (Ietaap), y se incrementó la recaudación del Impuesto sobre la Renta (ISR). Además, se presentaron las disposiciones legales para el fortalecimiento de la administración tributaria, entre ellas, la llamada «Ley anti evasión». En enero de 2008, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz formuló una *Propuesta de modernización fiscal en Guatemala* que retomaba el espíritu de los *Acuerdos* en materia de política fiscal. Los objetivos de dicha propuesta fueron los siguientes:

- Cumplir la meta de los *Acuerdos de paz* de una carga tributaria del 13.2% del PIB.
- Asegurar más recursos para la inversión social, seguridad, justicia e infraestructura, mejorando la competitividad.
- Fortalecer la tributación directa, reformando integralmente el ISR, subsanando la dependencia de los impuestos mínimos como el Ietaap y corrigiendo debilidades en materia de equidad horizontal y vertical.[10]
- Contribuir a la estabilidad económica.
- Equilibrio fiscal.
- Fortalecer la economía para enfrentar choques externos.
- Mejorar la calificación de riesgo-país.
- Reducir la competencia desleal vía el combate a la evasión tributaria.[11]

En 2009, en el marco del Programa de Emergencia y Reactivación Económica, el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) planteó una propuesta de reforma fiscal para obtener recursos adicionales para las municipalidades, la educación, la salud, el desarrollo rural y la seguridad.[12] Los objetivos de esta reforma aun no aprobada y que fue modificada en más de una ocasión en 2010 eran: preservar la gobernabilidad democrática; fortalecer las políticas sociales y mantener la estabilidad macroeconómica.

En conclusión, la historia fiscal de Guatemala ha estado marcada por una serie de esfuerzos estatales con resultados parciales que no han permitido fortalecer ampliamente la estructura tributaria ni la capacidad recaudatoria, debilitando el accionar de la política fiscal en beneficio del bienestar social.

2. Los ámbitos de la política fiscal

El Estado, como garante de la estabilidad económica y social de la nación, dispone de la política fiscal como el conjunto de medidas económicas para participar en los procesos productivos y distributivos mediante el gasto público y los impuestos, incidiendo en la equidad y el bien común, los cuales constituyen el nexo con el desarrollo humano. Las implicaciones de una política fiscal sobre el bienestar social pueden ser significativas en la medida en que tiendan a mejorar los niveles de crecimiento económico y generar fuentes de empleo, reducir los impactos de choques adversos a la dinámica económica nacional (política anti cíclica) y propiciar efectos distributivos, atendiendo necesidades vitales como la salud, educación, vivienda y seguridad, entre otros.

Una propuesta de política fiscal en función del desarrollo humano puede constituir la base de un contrato social renovado entre la ciudadanía y el Gobierno. Para ello es fundamental proporcionar bienes y servicios públicos mejores y más justos, que pueden contribuir igualmente a la consolidación democrática.[13] Un instrumento clave de la política fiscal es el gasto público,[14] que permite desarrollar los objetivos del Estado; para ello debe presentar fortalezas financieras y potencial para reducir las asimetrías y desigualdades.

2.1 La política fiscal y el desarrollo humano

El accionar y el impacto potencial de las políticas fiscales son temas no exentos de controversia. Hay quienes opinan que el gasto público y los impuestos suponen un freno al crecimiento económico porque desestimulan el consumo y la inversión privadas; por ello, abogan por mantenerlos a un nivel mínimo. Sin embargo, existe evidencia, incluyendo casos

10 Equidad horizontal: entre iguales, los impuestos deben ser iguales. Si dos familias o empresas tienen el mismo ingreso, dada la naturaleza imparcial del Estado, las familias o empresas deberían pagar la misma cantidad de impuestos. Equidad vertical: si los iguales han de ser gravados por igual, se supone que los desiguales han de ser gravados desigualmente. Si dos familias o empresas tienen diferentes ingresos, para conseguir la igualdad entre todos, la familia o empresa de mayores recursos debe pagar más impuestos, y la que gana menos debe pagar menos. Los que ganan más, pagan más y los que ganan menos, pagan menos. Véase: http://www.gestiopolis.com/recursos/experto/catsexp/pagans/eco/no1/equidadhorizontalyvertical.htm

11 Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, *óp. cit.*, p. 15.

12 Minfin (2009).

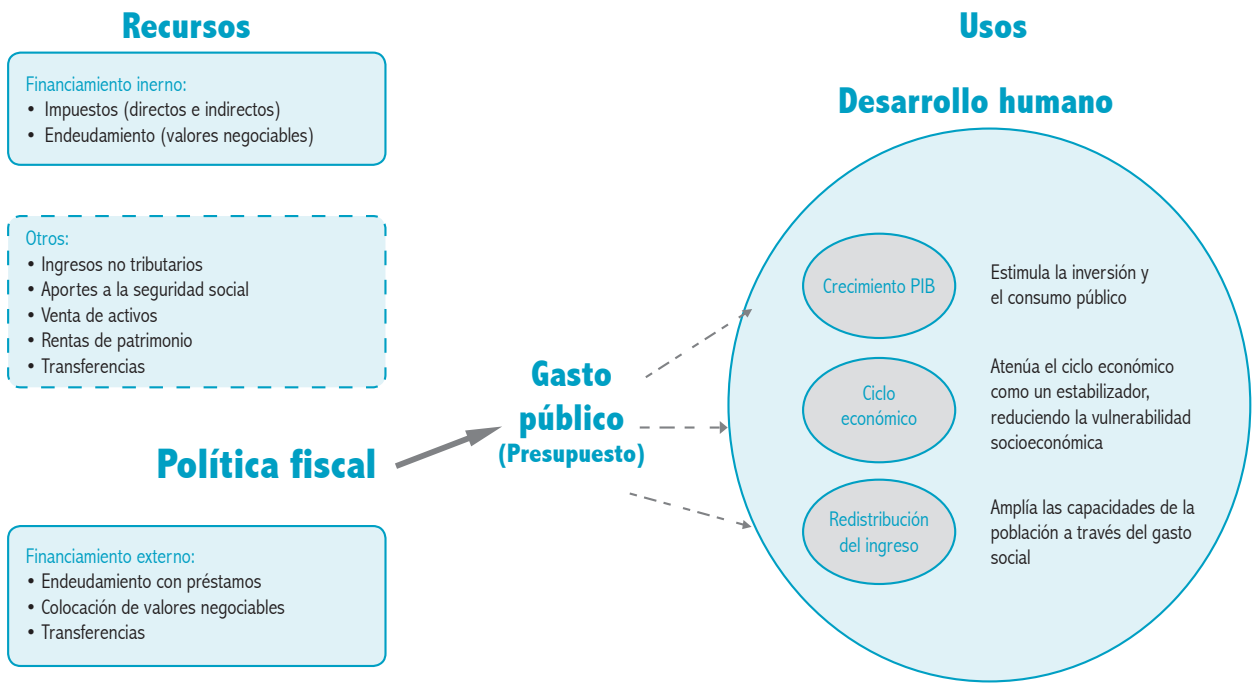
13 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde, 2008: 1).

14 Es el que realizan en su conjunto las administraciones públicas por concepto de compra de bienes y servicios (consumo público) e inversiones en infraestructura (inversión pública).

recientes posteriores a la crisis 2007-2009, que muestra que el gasto público puede generar un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico mediante el consumo y la inversión, y del apoyo al sector privado. En 2009, el FMI elaboró dos estudios en donde realizó estimaciones sobre el impacto de un incremento del gasto público sobre el crecimiento concluyendo que: para que el estímulo fiscal tenga un efecto positivo sobre el PIB y el empleo, las condiciones monetarias y cambiarias deben ser estables en respuesta a la expansión fiscal. En esta condición, cada dólar gastado en la inversión o consumo del Gobierno puede aumentar el PIB en alrededor de USD3, mientras que cada dólar de las transferencias focalizadas puede aumentar el PIB en alrededor de USD1.[15]

Otros argumentan que la política fiscal puede servir como mecanismo de estabilización de los cambios económicos, evitando las escaladas bruscas en los precios y el desempleo. Hay una tercera perspectiva: la política fiscal no sólo puede servir de motor del crecimiento o convertirse en estabilizador económico, sino también es capaz de contribuir con otros objetivos del desarrollo, como combatir la pobreza, disminuir la exclusión social y generar una mayor igualdad de oportunidades.[16] La combinación de estas tres perspectivas (crecimiento, estabilización y redistribución) es lo que da sentido a la promoción de una relación virtuosa entre la política fiscal y el desarrollo humano. La figura 5.1 muestra el potencial de impacto de la política fiscal sobre el desarrollo humano.[17]

Figura 5.1 Relación entre la política fiscal y el desarrollo humano



Fuente: elaboración propia.

Los recursos del Estado para la ejecución de la política fiscal provienen del financiamiento interno y externo. A nivel doméstico, el Estado se financia tradicionalmente por medio de la captación de impuestos y colocación de valores negociables; sin embargo, existen otros ingresos cuya importancia cambia de país a país, como es el caso de los ingresos no tributarios (tasas, derechos, licencias); los aportes a la seguridad social en concepto de cotizaciones; venta de activos públicos; rentas de patrimonio y transferencias que pueden provenir de empresas públicas, entre otros. El financiamiento externo proviene del endeudamiento vía préstamos, colocaciones de valores públicos en los mercados internacionales[18] y transferencias. Todo este financiamiento se canaliza por medio del presupuesto de la nación para la ejecución del gasto público.

15 Freedman, Ch. *et ál.* (2009). Spilimbergo, A. *et ál.* (2009).
16 Ocde, *óp. cit.*, p. 2.
17 Musgrave (1959 y 1989) plantea con respecto al gasto público que las tres funciones tradicionales de la política fiscal son: proveer bienes públicos (esto es, impulsar el proceso político mediante el cual estos bienes se encuentran disponibles); realizar ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización macroeconómica. Citado por Cepal (2010: 242).
18 Estos dos mecanismos incrementan la deuda pública. Conforme a la «Estrategia de convergencia macroeconómica en Centroamérica y República Dominicana», acordada por los bancos centrales de la región en junio de 2006, el resultado máximo admitido de deuda pública respecto al PIB es de 50%. Este parámetro coincide con el utilizado por *El Economista* en sus «Reportes de riesgo país» y en los análisis de «Riesgo soberano de clasificadoras de riesgo» como *Standar and Poor*, *Fitch* y *Moody's*.

El gasto público se destina al cumplimiento de tres funciones que coadyuvan al desarrollo humano. La primera es la función de asignación[19] o estímulo del crecimiento, es decir, la transformación productiva al asignar recursos públicos para incentivar la actividad económica y generar empleo formal. La segunda es la función de estabilización, la cual permite aliviar los efectos de choques adversos sobre el ciclo económico, reduciendo la vulnerabilidad de la población frente a fluctuaciones en los precios domésticos y el desempleo. Esta función presupone una conducta fiscal contra cíclica y previsora.[20] La tercera función es la de redistribución, que considera la forma en que el ingreso nacional se distribuye. Pero la política fiscal en función del desarrollo humano no es casual, sino intencional porque depende de los intereses que rigen al Estado y de su sensibilidad frente a los objetivos de ese desarrollo.

Recuadro 5.1

Las funciones del Estado según Stiglitz

Se identifican seis funciones importantes del Estado en función del desarrollo:

1. Promover la educación, para derivar en una sociedad más igualitaria y facilitar la estabilidad política.
2. Fomentar la tecnología.
3. Brindar soporte al sector financiero, principalmente mediante la diseminación de información.
4. Invertir en infraestructura: instituciones, derechos de propiedad, contratos, leyes y políticas que promuevan la competencia.
5. Prevenir la degradación ambiental.
6. Crear y mantener una red de seguro social.

En economías en desarrollo, el Gobierno debe jugar un rol especial, dada la débil institucionalidad de los mercados y la existencia de severos problemas de información. Dicho papel deberá realizarlo brindando los incentivos correctos para la eficiencia de la actividad económica, el fortalecimiento de la infraestructura institucional y la provisión de servicios básicos. Sin embargo, pese a que el Estado puede apoyar la promoción del desarrollo, también puede ocasionar grandes daños, derivados de los errores en la aplicación de reglas que crean incertidumbre. En tal sentido, el Estado debe incrementar la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones.

Dadas la escasez de recursos y la debilidad de las instituciones en los países en desarrollo, el Estado debe enfatizar su accionar en áreas estrictamente necesarias para que, a pesar de las restricciones existentes, los resultados sean óptimos. En estas circunstancias cabe hacerse algunas preguntas: ¿Qué puede decirse acerca del proceso de toma de decisiones? ¿Qué hacer con las potenciales fallas de mercado? ¿Qué arreglo institucional permite un mejor desarrollo del mercado? ¿Cómo interactúan en el desarrollo las políticas y las instituciones?

Las respuestas a esas preguntas dependen también de la dinámica del Estado, generalmente caracterizada por las siguientes acciones:

- Derroche de recursos por la existencia de privilegios: se crean *rent-seekers* en cuyas circunstancias, si el aparato institucional es débil, el Estado queda expuesto a presiones de grupo, generando corrupción e impunidad.
- Grupos de poder e intereses que hacen *lobby* para incrementar acuerdos favorables a ciertos sectores.
- Intereses propios de grupos dentro del Gobierno que generan un comportamiento maximizador de los burócratas.

En conclusión, la definición del rol del Estado debe tomar en cuenta características tales como la existencia y capacidad de instituciones para ejecutar políticas; la dinámica de las transformaciones económicas (la globalización, por ejemplo); los actores políticos y, sobre todo, las ventajas comparativas que posea. Dentro del entorno y la efectividad de las políticas, uno de los instrumentos en donde se refleja el papel que podría jugar el Estado es el presupuesto de ingresos y egresos. Es aquí donde se identifica la política fiscal a seguir, elemento clave en la conducción de los Gobiernos.

Fuente: Asíes, 2000

19 Puchet, J. y Torres, F. (2000).

20 El Estado puede contrarrestar los efectos de una recesión estimulando la producción mediante incrementos en el gasto público (consumo e inversión), o estimulando el consumo de los hogares por medio de seguros temporales de desempleo o programas de transferencias de dinero focalizadas. Esta función reduce la posibilidad de afectar aún más a los estratos más pobres en épocas de crisis y permite que la duración del ciclo recesivo sea menor.

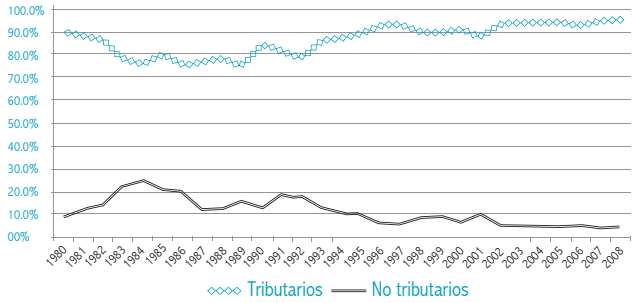
3. Los recursos de la política fiscal del Estado[21]

3.1 La captación de impuestos, su estructura y la carga tributaria

C 5

La viabilidad financiera de la ejecución del gasto público se basa en la disposición de recursos públicos, particularmente los provenientes de la recaudación tributaria, que representan cerca del 90% de la captación total; de ahí que su aporte al gasto público sea relevante, a diferencia de los no tributarios, que han perdido peso (véase gráfica 5.1).

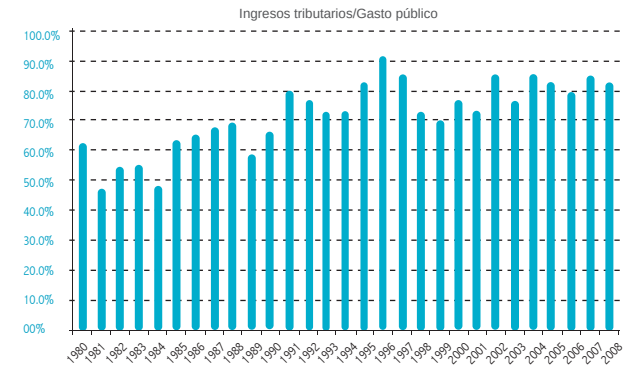
Gráfica 5.1 **Ingresos tributarios y no tributarios como porcentaje de los ingresos totales (1980-2008) (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

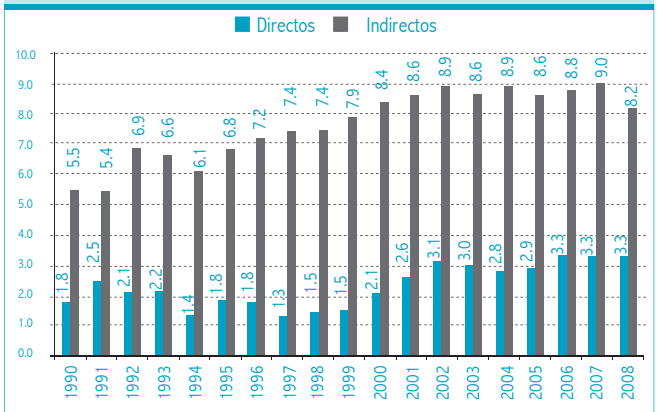
Los ingresos tributarios financiaron más del 90% del gasto público en 1996, ubicándose en los últimos años alrededor del 80% (véase gráfica 5.2), dentro de éstos, los impuestos directos ponderan un 20% y los indirectos un 80%.

Gráfica 5.2 **Financiamiento del gasto público mediante ingresos tributarios (1980-2008)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

Gráfica 5.3 **Impuestos directos e indirectos respecto del PIB (1990-2008) (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

Al comparar respecto del PIB, los ingresos por impuestos directos mejoraron a partir de la suscripción del *Pacto fiscal* en 2000, manteniéndose alrededor del 3%, a diferencia de los indirectos que se acercan al 9%.

Este resultado está asociado con la baja participación de los ingresos no tributarios y de otros ingresos que provienen especialmente de fuentes alternativas, como la seguridad social y las rentas al patrimonio, las cuales son muy relevantes en otros países.[22]

De acuerdo con un estudio de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), para 2008, los ingresos por cotizaciones de empleadores y empleados a la seguridad social representan un importante flujo de recursos tributarios. Se destacan los países cuyo porcentaje bajo este concepto supera el 20% de los ingresos tributarios: Brasil (35.5), Argentina (30.6), Uruguay (23.3), Costa Rica (23.1), Bolivia (21.7), Nicaragua (21.7) y Chile (20.9). Para Guatemala, esta fuente de financiamiento significa solamente un 0.3% del PIB; el 11.3% restante proviene de impuestos, lo cual totaliza 11.6%.

Por otra parte, hay países como Venezuela, Bolivia, México, Ecuador, Chile y Paraguay que poseen recursos naturales que les brindan ingresos fiscales de tal importancia que se han sumado a la recaudación tributaria. El caso de Panamá considera los recursos del Canal provenientes del cobro por servicios prestados (véase gráfica 5.4). De acuerdo con la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), las rentas aportadas por el Canal al Estado panameño en 2005 fueron de 489 millones de dólares, lo que representó el 60% del presupuesto nacional de inversión.[23]

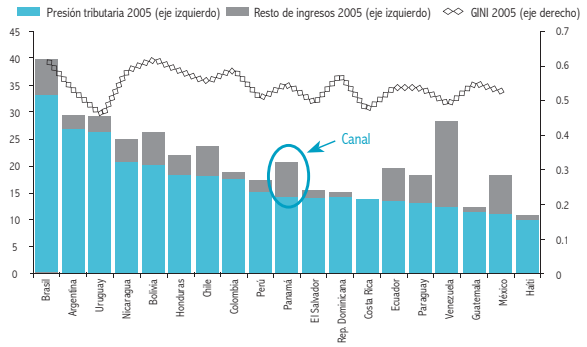
21 En este capítulo se optó por incorporar datos disponibles de inicios de la década de 1980, para algunas variables fiscales, por la relevancia de la crisis de la deuda para el país y América Latina. Asimismo, con algunas excepciones, las series históricas terminan en 2008.
22 En la década de los 90 se privatizaron servicios públicos de telecomunicaciones, correo postal, energía eléctrica, ferrocarriles, entre otros, que generaron de forma coyuntural ingresos extraordinarios al Estado guatemalteco, por la venta de dichos activos.
23 Dalman, A. (2006).Véase: http://www.coha.org/2006/08/08/expanding-the-panama-canala- wider-canal-or-more-government-payola/

Tabla 5.1 América Latina: ingresos tributarios del Gobierno central, incluidas contribuciones al seguro social

Más del 20%							Entre el 10% y 20%						Menos del 10%	
Brasil	Argentina	Uruguay	Costa Rica	Bolivia	Nicaragua	Chile	Colombia	Perú	Honduras	El Salvador	Paraguay	Guatemala	Haití	México
35.5	30.6	23.3	23.1	21.7	21.7	20.9	18.4	17.4	15.9	14.6	13.7	11.6	9.5	9.4

Fuente: Cepal (2008).

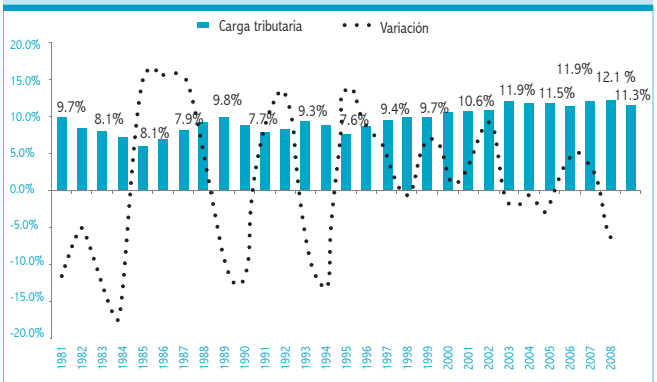
Gráfica 5.4 Ingresos tributarios y no tributarios y coeficiente de Gini para algunos países de Latinoamérica (2005)



Fuente: «Situación y tendencias de la tributación en América Latina». Encuentro de *policy makers*. Equidad fiscal y tendencias tributarias. La Antigua, Guatemala, 2008.

Guatemala no dispone de fuentes alternativas de ingresos sostenibles, por lo que apuesta a fortalecer la recaudación tributaria. No obstante, históricamente ha mostrado bajos niveles, por lo general menores al 12% del PIB (véase gráfica 5.5). Estos resultados no han alcanzado la meta de carga[24] tributaria establecida en los *Acuerdos de paz*, que para 2008 equivale a 13.2%.

Gráfica 5.5 Carga tributaria y tasas de crecimiento (1981-2008)



Fuente: elaboración propia, con cifras del Banguat y Minfin.

Entre los factores,[25] que explican la baja recaudación tributaria sobresalen: a) la existencia de una arraigada cultura anti-fiscal, que se traduce en altos niveles de evasión y elusión;[26] b) la debilidad de los instrumentos legales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; c) la existencia de un sistema de privilegios, exoneraciones, exenciones que minan la base tributaria; d) la inoperancia del sistema de justicia relacionado con los tributos; e) la existencia de candados constitucionales, que limitan el poder impositivo del Estado; f) la alta desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; y g) la existencia de una actividad importante de la economía informal o subterránea.[27] Además, se enfrenta una falta de acuerdo social que vincule el incremento de la carga fiscal con un aumento en la transparencia, disminución de la corrupción y reducción del gasto público irrelevante. Guatemala enfrenta un alto índice de corrupción, ya que de acuerdo con Transparencia Internacional, el país ocupa el lugar 84 de 180 países en el *Índice de percepción de la corrupción* para 2009.[28]

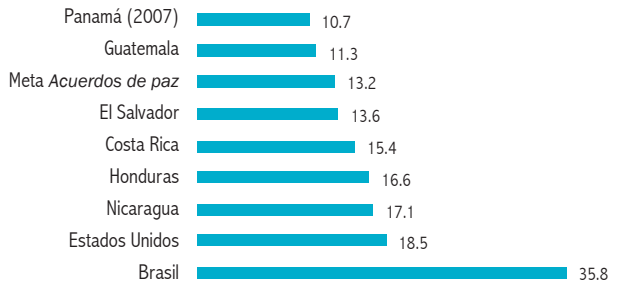
Hay otra consideración más que abona al análisis de la baja carga tributaria. Un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)[29] plantea que « [...] la concentración de la riqueza conduce a una situación en que los grupos dominantes prefieren financiar sus propios bienes y servicios, que en otros países son públicos, en vez de favorecer la creación de un Estado que eventualmente pueda generar bienes públicos y redistribuir ingresos. Existe evidencia, en particular, de que una mayor carga tributaria está asociada con un mayor nivel de ingreso por habitante y con un menor nivel de concentración del ingreso [...]».

Lo que es indiscutible es que Guatemala se ubica entre las naciones con menor recaudación en América Latina (véase gráfica 5.6).

Dentro de los ingresos tributarios, los directos e indirectos que se destacan son el ISR, el IVA, los derechos arancelarios (DA) y los selectivos al consumo (petróleo). Esta estructura

24 Relación de los ingresos tributarios de una nación con su PIB. Es decir, relación del total de los ingresos tributarios entre el producto interno bruto expresado en porcentajes. También se denomina presión fiscal o carga tributaria.
25 Sistema de las Naciones Unidas (SNU, 2001: 45 y 46).
26 El término evasión se refiere al incumplimiento del pago de una obligación tributaria. El concepto de elusión define el acto de sacar provecho de algún defecto de las normas tributarias para pagar menos o dejar de pagar un impuesto. El primero es un acto delictivo, pero el segundo es legal.
27 Para ampliar el tema, Cf. PNUD (2008b).
28 Véase: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table
29 Icefi (2005: 4).

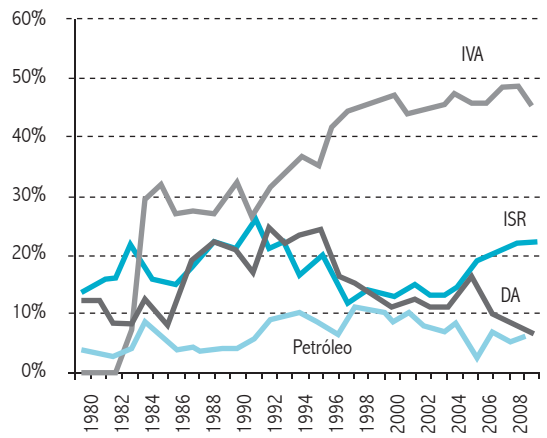
Gráfica 5.6 **Carga tributaria sin seguridad social y rentas al patrimonio en países seleccionados de América Latina (2008)**



Fuente: Cepal (2008).

grava más el consumo final y limita una mejor redistribución de la riqueza.[30] La gráfica siguiente muestra la participación porcentual de los mencionados impuestos.

Gráfica 5.7 **Principales fuentes de ingresos tributarios directos e indirectos (1980-2008) (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

En la tributación directa, el ISR ha sido acompañado por impuestos de carácter temporal como el impuesto de solidaridad extraordinario y temporal, en 1996-1997; el impuesto de empresas mercantiles y agropecuarias, en 1998-2003; y el impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los *Acuerdos de paz*, o Ietaap, en 2004-2008, los cuales lejos de fortalecer la recaudación han generado incertidumbre, con el consiguiente efecto negativo sobre la inversión privada, al existir la posibilidad latente de que el Estado recurra a nuevos impuestos extraordinarios y temporales, además de obstaculizar la programación de mediano y largo plazos del gasto público.[31]

Tabla 5.2 **Recaudación del impuesto sobre la renta respecto al PIB (2008)**

	Renta personal	Renta empresas	ISR total
OCDE	9.1	3.4	12.4
América Latina	1.8	2.8	4.6
El Salvador	1.9	2.8	4.8
Guatemala	0.4	3.1	3.5

Fuente: Icefi (2008).

Un estudio del Icefi para el año 2008 revela que dentro de la debilidad del ISR se destaca la baja recaudación del impuesto sobre la renta personal que representó el 0.4% del PIB para 2009, lo cual está asociado con el sistema de exenciones y el alto porcentaje de informalidad en el mercado laboral (véase tabla 5.2). La economía informal en Guatemala[32] constituyó aproximadamente el 75% de la población ocupada para 2000 y el 71.3% para 2006, lo cual incide en la exigua recaudación tributaria directa, ya que el sector informal sí paga IVA en sus compras.[33]

Por ello, al revisar el aporte porcentual de cada tipo de impuesto a la carga tributaria, se dispone de un 3% promedio generado por los directos y de un 8% por los indirectos, destacando la contribución del 6% que proviene del IVA. El resto de impuestos selectivos al consumo y derechos arancelarios ha perdido peso progresivamente debido a la apertura comercial y la desgravación arancelaria (véase anexo estadístico). La baja recaudación se combina con una estructura de ingresos limitada y con una clara tendencia a la regresividad del sistema, que no fortalecen el pilar sólido de los impuestos directos que gravan la renta y tienen mayor potencial de progresividad.[34]

3.2 Los impuestos y la equidad social

Es importante señalar que los *Acuerdos de paz* y el *Pacto fiscal* incluyeron el compromiso de tener un sistema

30 Los impuestos al consumo son regresivos. Se les denomina de esta manera porque conforme aumenta el ingreso de los contribuyentes (personas físicas o jurídicas) éstos pagan una proporción menor. Para que haya justicia social y redistribución del ingreso los impuestos deben ser progresivos. Centro Internacional para las Investigaciones en Derechos Humanos (2007).
31 Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2008: 15).
32 Encovi 2000 y 2006, citado en PNUD (2008a).
33 Con un sector informal amplio, las dificultades de conformar un sistema tributario con equidad (horizontal) se amplían considerablemente, puesto que significa que existe una importante brecha entre los contribuyentes formales y aquellas personas y empresas que escapan al control tributario, contrario al contrato social que se basa en el cumplimiento de obligaciones por parte del conjunto de ciudadanos, por un lado, y el cumplimiento de obligaciones por parte del Estado, por el otro. Icefi (2005).
34 En la medida en que crece la capacidad económica de los sujetos, crece el porcentaje de su riqueza que el Estado exige en forma de tributos.

Tabla 5.3 **Recaudación tributaria como porcentaje del PIB**

Período 2000-2008									
Millones de quetzales									
Impuesto	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Total administración tributaria	10.85%	11.22%	12.02%	11.65%	11.73%	11.54%	12.09%	12.34%	11.48%
Directos	2.48%	2.63%	3.13%	3.02%	2.82%	2.92%	3.33%	3.31%	3.30%
ISR	1.50%	1.60%	1.57%	1.55%	1.73%	2.11%	2.37%	2.52%	2.50%
Otros	0.98%	1.03%	1.56%	1.47%	1.09%	0.81%	0.96%	0.79%	0.80%
Indirectos	8.37%	8.59%	8.89%	8.63%	8.91%	8.62%	8.76%	9.03%	8.18%
IVA total	5.32%	5.43%	5.78%	5.72%	6.06%	5.87%	6.05%	6.56%	6.14%
Otros	3.05%	3.16%	3.11%	2.91%	2.85%	2.75%	2.71%	2.47%	2.04%

Fuente:Minfin y SAT.

tributario globalmente progresivo,[35] es decir, en la medida en que aumentara el ingreso de una persona individual o jurídica, ésta debería pagar un porcentaje creciente de impuestos. Esto implicaba, entre otras cosas, un fortalecimiento de la recaudación directa (ISR) que no se generó por las debilidades de la estructura económica y del mercado laboral formal.

La equidad de una estructura impositiva siempre es relativa, pero se aproxima cuando se aplica con uniformidad, si los privilegios fiscales son mínimos y las bases imponibles son universales —castigando el fraude y la evasión. El Estado debe moverse con políticas que valoren con justicia social el reparto de la renta y la riqueza.[36] A partir de un principio de equidad se puede definir una estrategia de progresividad del sistema tributario. ¿Por qué no ha sido posible en Guatemala?

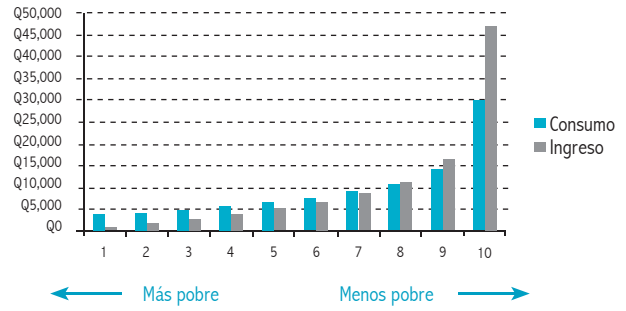
La mayor recaudación de tributos vía el IVA, aplicado de forma proporcional a los diferentes estratos poblacionales con diferentes niveles de ingresos y consumos (gráfica 5.8), propicia una estructura tributaria regresiva o proporcional que no aporta efectos redistributivos con equidad. Adicionalmente, le imprime un carácter altamente volátil a la recaudación ante los vaivenes de la dinámica del mercado que inciden en la recaudación de este impuesto, aplicado a los precios de venta de los bienes y servicios.

Algunos estudios que han profundizado en la medición del impacto sobre la equidad de los impuestos directos e indirectos en la recaudación total proporcionan evidencia empírica de que, en general, el sistema tributario guatemalteco tiende a ser proporcional o ligeramente regresivo. Destacan los casos del IVA y algunos impuestos selectivos al consumo como regresivos (véase tabla 5.4).

35 En el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (Asesa), las partes propusieron la adopción de medidas de política fiscal que reubicaran al Estado como generador de inversión y prestatario de servicios públicos. En el numeral 47, entre otros aspectos, el Gobierno se comprometió a adoptar una política tributaria con un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de capacidad de pago. Véase: http://www.ciidh.org/publi/diag/ref-trib-int.pdf

36 Fuentes Quintana, E. (1990).

Gráfica 5.8 **Consumo vrs. ingreso *per cápita* según decil de ingresos**



Fuente: elaboración propia, con datos *Encovi 2006*.

Tabla 5.4 **Resumen de estudios sobre incidencia del sistema tributario**

	Mann y Burke (2002)	Aguste y Artana (2005)	Icefi (2007)
Sistema impositivo	Proporcional	Proporcional	Ligeramente regresivo
ISR individual	Progresivo	Progresivo	Progresivo
ISR empresas	Proporcional	Proporcional Ligeramente Progresivo	n.d.
IVA	Progresivo hasta decil 8, luego regresivo IVA importaciones, proporcional	Regresivo. Ligeramente Progresivo	Regresivo
Aranceles	Proporcional	Progresivo, proporcional	n.d.
Específicos	n.d.	Regresivo	Regresivo
Tabacos	Fluctúa entre progresivo y regresivo	Regresivo	Regresivo
Bebidas	Fluctúa entre progresivo y regresivo	Regresivo	Regresivo
Combustibles	Proporcional	Progresivo	Progresivo
Circulación de vehículos	Progresivo	Progresivo	Progresivo

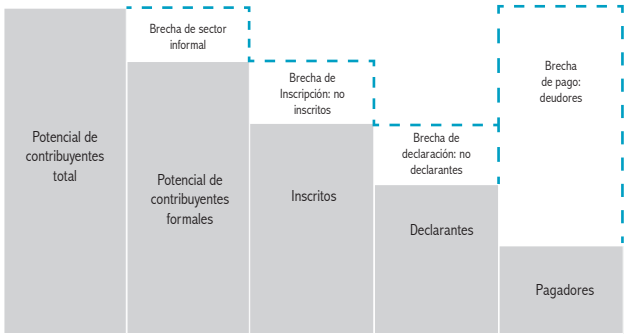
Fuente: PNUD (2008a: 441); Aguste y Artana (2005); Mann (2002) e Icefi (2007).

El impuesto sobre la renta de personas individuales es progresivo, a diferencia de los impuestos indirectos que se destacan por su regresividad, reforzando así la necesidad de mejorar la recaudación directa, particularmente la de personas naturales.

3.3 El incumplimiento tributario

Al identificar y analizar las fuentes del financiamiento público aparece el tema ineludible del incumplimiento tributario que refleja dos aspectos de la realidad política de Guatemala: por un lado, la desobediencia de muchos ciudadanos al exigir derechos y no cumplir las obligaciones inherentes a la *Constitución Política de la República*; y, por el otro, un Estado débil que no es capaz de hacerse respetar en el marco de su legalidad. La figura 5.2 esquematiza las brechas de incumplimiento tributario, producto de la cultura tributaria prevaleciente que se resiste a cambiar debido a una percepción inadecuada en el sentido de que el pago de impuestos no les reditúa nada, pero que tarde o temprano deberá hacerlo. Por lo que el total potencial de contribuyentes no corresponde con el total real de pagadores.

Figura 5.2 **Brechas de incumplimiento tributario**

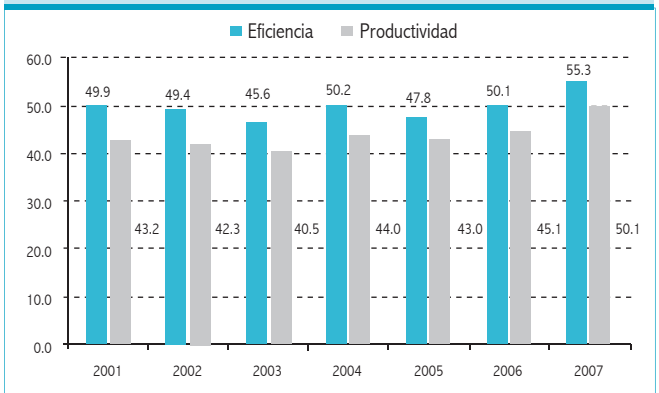


Fuente: elaboración propia con base en esquema de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú (2006).

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) ha realizado estimaciones reveladoras para el país, tomando como base el IVA, el cual constituye, en la actualidad, el impuesto más representativo de los tributos (50%). En la gráfica 5.9 véase cómo se estiman la productividad y la eficiencia.

La *productividad del IVA* indica el porcentaje del impuesto que se cobra en relación con el potencial recaudatorio del mismo y que exhibe la capacidad para hacer efectivo el pago del impuesto. Ello se debe a la existencia de privilegios establecidos en la ley, la falta de supervisión en el cumplimiento

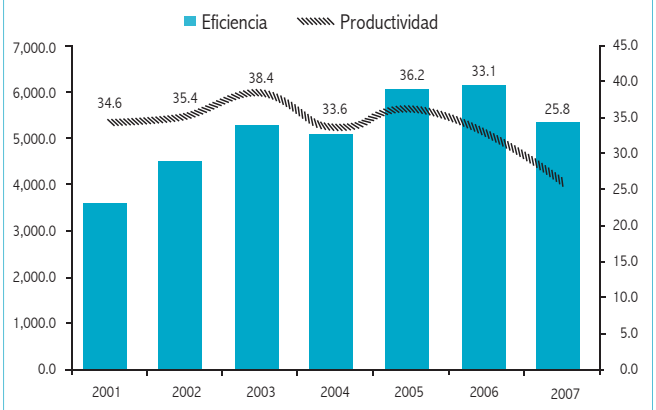
Gráfica 5.9 **Productividad y eficiencia del IVA (2001-2007) (porcentajes)**



Fuente: SAT.

tributario, o por la carencia de herramientas apropiadas para hacerlo cumplir. Se calcula, además, la *eficiencia del IVA*, en cuyo caso el porcentaje del impuesto que se cobra no se compara con el PIB, sino con el consumo afectado por el IVA, como una medida más real de la base gravable. En la gráfica 5.9, la productividad del IVA ha variado de 43.2% en 2001 a 50.1% en 2007, resultado del sistema de retenciones en 2006. Por su parte, el coeficiente de eficiencia del IVA es creciente, ya que va de 49.9% en 2001 a 55.3% en 2007.

Gráfica 5.10 **Estimación del nivel de incumplimiento del IVA (2001-2007) (en millones de quetzales y porcentajes)**

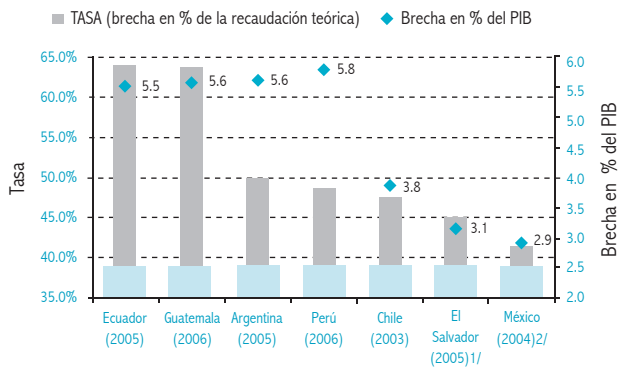


Fuente: SAT.

La SAT también midió el incumplimiento tributario en los primeros años del siglo XXI, estableciendo la brecha entre lo que debió recaudarse y lo que los contribuyentes ingresaron a las arcas fiscales (véase gráfica 5.10). Este indicador pasó de un máximo de 38.4%, en 2003, hasta un mínimo de 25.8%, en

2007, como consecuencia del sistema de retenciones del IVA, que formó parte de la Ley anti evasión, aprobada en 2006.[37]

Gráfica 5.11 **Evasión en el ISR, en porcentajes de recaudación teórica y del PIB para países seleccionados de América Latina**



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

Por su parte, la Cepal y el Icefi estimaron la evasión en el impuesto sobre la renta para varios países. En 2006, Guatemala tuvo una tasa de evasión (recaudación teórica o esperada frente al total del potencial del contribuyente) del 63.7%, y respecto del PIB, del 5.6% (véase gráfica 5.11). Al analizar solamente el caso de Guatemala, se observa que la mayor brecha de recaudación se presenta en el ISR de las personas naturales (tabla 5.5).

Tabla 5.5 **Estimaciones de brechas de recaudación en el ISR (2003 y 2006) (millones de quetzales y porcentajes)**

Brechas		2003	2006
Personas jurídicas	Evasión estimada	9,496.48	10,920.40
	Porcentaje PIB	5.5	4.8
	Porcentaje de la brecha	67.1	62.8
Personas naturales	Evasión estimada	n.d.	1,805.9
	Porcentaje PIB		0.8
	Porcentaje de la brecha		69.9
Total	Evasión estimada	n.d.	12,725.49
	Porcentaje PIB		5.5
	Porcentaje de la brecha		63.7

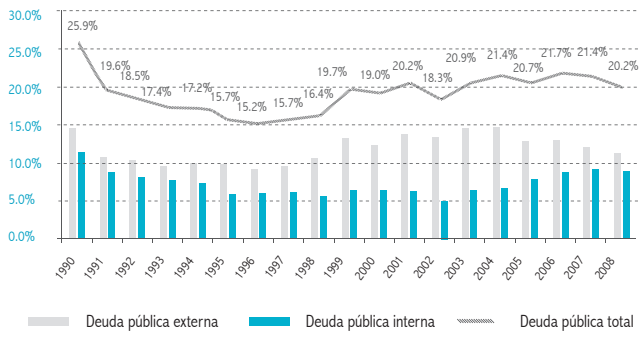
Fuente: http://www. cepal.org/publicaciones/xml/8/38398/EvacionEquidad_final.pdf

Las debilidades en la recaudación tributaria de Guatemala parecen concentrarse en el IVA y el ISR, impuestos que aportan casi la totalidad de los ingresos tributarios. En ambos casos, los niveles de incumplimiento tributario son altos y, además, permiten exenciones y estímulos a los contribuyentes que restan capacidad redistributiva al Estado. Sin embargo, el menor rendimiento se da en el ISR, cuyo potencial de redistribución es mayor que el del IVA.

3.4 El endeudamiento público y la sostenibilidad fiscal

Es una práctica general que el Estado obtenga recursos más allá de los límites que establece su horizonte tributario; los gastos de consumo e inversión son crecientes y deben atenderse con préstamos internos o externos. Durante el período 1990-2008, Guatemala ha asumido un manejo prudente de sus niveles de endeudamiento. La gráfica 5.12 muestra cómo el porcentaje de la deuda pública total se encuentra en un 20% respecto del PIB, debajo de lo que ocurre en América Latina y en Centroamérica.

Gráfica 5.12 **Deuda pública respecto del PIB: total, interna y externa (1990-2008) (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de Banguat y Cepal.

El origen de la deuda cambió a partir de mediados de los 90 del siglo XX, ya que se obtuvo mayor financiamiento externo que interno, cuando se incursionó en el mercado internacional hacia 1997.[38] Sin embargo, la tendencia a endeudarse más en el exterior se modificó durante 2008, cuando los mercados internacionales limitaron el acceso al financiamiento de las economías emergentes (como medida precautoria por las pérdidas acumuladas) y se recurrió a inyecciones de liquidez a través de medidas expansivas de la política monetaria.[39] Entonces se recurrió al endeudamiento interno por medio de los bonos del tesoro y a «[…] una política de recolocación de vencimientos de bonos».[40]

37 En junio de 2006 fue publicado el D.º legislativo 20-2006, *Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria,* más conocido como «Ley anti evasión». Estaba encaminado a ampliar la base tributaria del IVA y el ISR, como parte de la estrategia para reducir la evasión en dichos impuestos. Contempla medidas como la introducción de un sistema de retenciones del IVA a una tarifa general de retención autorizada del 15% del IVA, correspondiente a la operación; la implementación de un Registro Fiscal de Imprentas, para reducir la facturación falsa, y la obligatoriedad de documentar por medios bancarios todas las operaciones que deseen ser incluidas como costos o créditos fiscales en las operaciones relacionadas con el pago de impuestos.
Véase: www.sice.oas.org/ctyindex/GTM/WTO/.../WTTPRS210_1_sREV.1.doc
38 Guatemala incursionó con un saldo de USD150 millones en 1997, para ubicarse en 2008 en un saldo de USD955 millones, como resultado de colocaciones de bonos en los mercados internacionales.
39 La Junta Monetaria autorizó al Banguat disponer de las reservas internacionales del país para dotarse de liquidez, como una medida temporal hasta el 31 de enero de 2009.
40 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes, 2007: 17).

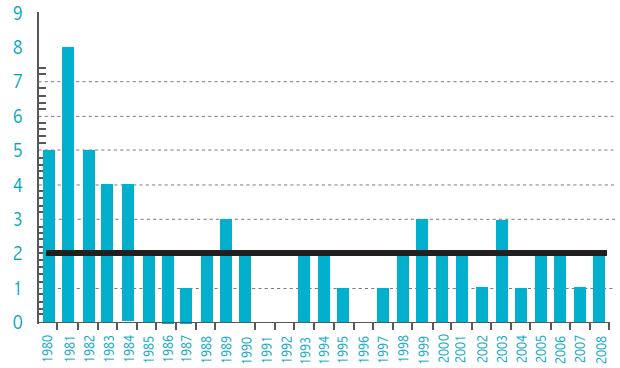
Tabla 5.6 **Países de Centroamérica: saldo de la deuda pública externa (1990-2008)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Rica	...	24.2	20.6	21.6	21.7	22.5	21.7	19.8	18.1	16.0	15.6	15.2	15.0	14.3	13.5	12.3	10.4	8.4	7.3
República Dominicana	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	18.6	17.7	16.4	16.2
El Salvador	43.2	41.4	39.3	28.5	25.4	22.8	24.4	24.1	22.0	18.0	17.5	19.1	24.2	26.2	26.2	25.0	26.8	23.9	22.1
Guatemala	14.5	10.8	10.4	9.6	9.9	9.8	9.2	9.6	10.7	13.2	12.5	13.9	13.3	14.6	14.7	12.8	12.9	12.1	11.3
Honduras	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	52.0	50.1	51.6	54.4	55.0	40.9	25.4	14.5	14.7
Nicaragua	165.8	277.3	238.8	264.9	289.6	241.6	126.0	121.5	124.2	116.4	113.0	109.9	112.2	115.2	79.1	71.5	49.8	25.6	24.0
Panamá	40.9	37.0	34.6	31.4	31.8	31.7	48.7	46.2	46.1	47.6	47.5	52.4	51.3	49.9	50.6	48.4	45.3	42.3	36.6

Fuente: Base de datos Cepal.

Esta situación se revirtió en 2009, cuando el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó un programa de crédito por valor de USD935 millones para ayudar a Guatemala a superar la crisis. Durante el mismo año, el Banco Mundial aprobó un préstamo para políticas de desarrollo (DPL, por sus siglas en inglés) por USD350 millones para el Gobierno de Guatemala, con el objetivo de continuar apoyándolo en sus esfuerzos por mejorar las políticas fiscales e institucionales del país y mitigar el impacto de la crisis global.

Gráfica 5.13 **Déficit fiscal como porcentaje del PIB (1980-2008)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin y el Banguat.

En la gráfica 5.13 se observa el movimiento del déficit fiscal durante un cuarto de siglo; en los años 80 del siglo XX, los déficit públicos subieron al 8% como consecuencia de los gastos militares en el marco del conflicto armado, así como por una baja recaudación debida a la caída abrupta del PIB. A finales de esta década, la recaudación mejoró y el déficit se redujo a un 2%; entre 1991 y 1992 el déficit fue de cero, debido a que la recaudación del ISR fue excepcional «al decretarse los Bonos del Tesoro Emergencia Económica, obligatorios tanto para personas individuales como jurídicas».[41] Luego, se logró una estabilización (alrededor del 2%) como producto de reformas fiscales y un gasto público limitado.[42]

De acuerdo con la Cepal,[43] si para bajar la razón deuda pública/PIB en diez puntos porcentuales se estima un esfuerzo adicional permanente de entre 1 y 2% del PIB, significa que Guatemala debe mantener un endeudamiento limitado mientras no mejoren la carga tributaria y el crecimiento económico que permitan incrementar la deuda futura y pagar un nuevo servicio de la deuda (intereses) con solvencia. Es importante señalar que el déficit del sector público en Guatemala no incorpora la operación de otros niveles de Gobierno, tales como entidades descentralizadas, empresas estatales y las municipalidades, limitando la comparación con los países de la región centroamericana que sí las incluyen; no obstante, para Guatemala el mayor deudor es el Gobierno central.[44]

El uso relativamente moderado de préstamos y colocaciones de bonos refleja, al mismo tiempo, limitaciones del Estado debido a la baja carga tributaria y las tasas de crecimiento económico insuficiente que no permiten honrar mayores obligaciones en el mediano y largo plazos. Es decir, el bajo endeudamiento del Estado guatemalteco, en relación con la región centroamericana, no refleja solamente una virtud de sus políticas sino, sobre todo, una constitución fiscal frágil.

Por esta razón, no sólo es necesario evaluar los niveles de deuda, sino valorar la sostenibilidad de la deuda pública, que es al mismo tiempo el análisis de la sostenibilidad de la política fiscal. Para el FMI, la sostenibilidad fiscal es «aquella situación en la que un país deudor se espera que sea capaz de continuar honrando el servicio de su deuda en ausencia de

41 Icefi (2007: 9).
42 En 2009, durante las negociaciones para la firma de un acuerdo *stand by* con el FMI, dicho organismo había pedido al Gobierno mantener un déficit fiscal no mayor al 2.8% del PIB. Sin embargo, luego de la última revisión, aceptó que el país tenga un desbalance hasta del 3.4%.
43 Paunovic, I. (2004: 12).
44 *Ibíd*., p. 15.

una corrección futura de grandes magnitudes en su balance de ingresos y gastos».[45] En este concepto subyace el hecho de que no hay deudas altas o bajas *per se*, sino condiciones económicas particulares que permiten continuar con el servicio de la deuda en el mediano plazo, sin requerir fuertes ajustes en los balances primarios fiscales, que por definición son los excedentes de dinero que le quedan al Fisco tras cubrir sus gastos prioritarios, pero sin computar el pago de los intereses de la deuda.[46] Entre los estudios realizados para evaluar la sostenibilidad fiscal de Guatemala destacan los que se incluyen en la tabla 5.7.

Tabla 5.7 **Resultados comparados de estudios sobre sostenibilidad fiscal en Guatemala**

Autor	Estudio	Período	Resultado	Evaluación
Consejo Monetario Centroamericano 2002	*La sostenibilidad fiscal en Centroamérica*	Proyección a 2005. Datos de deuda hasta 2000	Consideran que Guatemala presenta insostenibilidad fiscal. Concluyó que el sector privado público consolidado debía realizar un ajuste de hasta 2.6% del PIB en el resultado fiscal primario a fin de mantener constante su deuda pública en 19.6% del PIB.	Insostenible
Edwars y Vergara 2004	*Política monetaria y estabilidad macroeconómica en Guatemala*	Año 2004	Del estudio de Edwars y otros (2004) se desprende que en el caso de Guatemala una política sostenible para mantener estable la razón de deuda pública a PIB requiere de un déficit primario de entre 0.3% y 0.5% del PIB.	Sostenible
Adrogué 2005	*Fiscal sustainability: A calue-at-risk approach*	Proyección a finales de 2008. Datos de deuda hasta 2003	En Guatemala, la dinámica de la deuda pública se explica por el gasto primario y en segundo término por la depreciación del tipo de cambio real. Adrogué concluye que se requiere acción en todos los países, excepto en Guatemala, para hacer sus razones de deuda sostenibles.	Sostenible
Paunovic 2005	*Sostenibilidad de la deuda pública en los países norteños de América Latina*	Año 2004	Concluyó que Guatemala no presentaba sostenibilidad de su política fiscal. En ausencia de crecimiento del PIB alto, se estimó un ajuste fiscal permanente de entre 0.5 y 3% del PIB.	Insostenible
Vargas y Céspedes 2005	*La sostenibilidad del endeudamiento público de los países centroamericanos*	Proyección 2005-2010. Datos de deuda hasta 2003	Concluyó que podía reflejar una razón deuda pública a PIB máxima de 33.7% para 2010. La deuda pública es razonablemente sostenible manteniendo un nivel de deuda no mayor a 30.0%.	Sostenible
Armendáriz, Edna 2006	*La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el istmo centroamericano*	Año 2004	Para el período 1990-2004, con la metodología de límites máximos de la deuda (Mendoza y Oviedo, 2004) se observa que la razón de deuda pública externa en Guatemala 2004 está muy cerca del límite máximo de 10.0%. En el mediano plazo no se prevé un problema de insostenibilidad de la deuda pública externa.	Sostenible
Cabrera, Óscar 2010	*La sostenibilidad de la deuda pública de El Salvador y Guatemala*	Proyección 2010	Concluyó que el superávit primario requerido para estabilizar la deuda debería ser 0.13%. Si se compara este superávit primario requerido con las proyecciones del Gobierno y del FMI proyectadas para 2010 que es de -1.40%, se necesita un ajuste de 1.53% en el PIB.	Insostenible

Fuente: elaboración propia con base en los estudios mencionados.

Aunque se presentan ambivalentes, los resultados muestran que las finanzas públicas del país tendieron a ser sostenibles en los últimos diez años. Pero, los acontecimientos más recientes de la crisis económica introducen cambios sustanciales en los niveles de endeudamiento y crecimiento económico para el año 2009 que, conforme a un estudio reciente,[47] conducen a una situación de insostenibilidad fiscal para 2010. Esto obliga a profundizar el análisis y la estimación de una sostenibilidad fiscal en el largo plazo, considerando el costo futuro de la deuda, los resultados fiscales y el crecimiento económico esperados.

4. El Estado: los usos de la política fiscal

4.1 El estímulo fiscal a la dinámica del crecimiento

4.1.1 Estímulo global

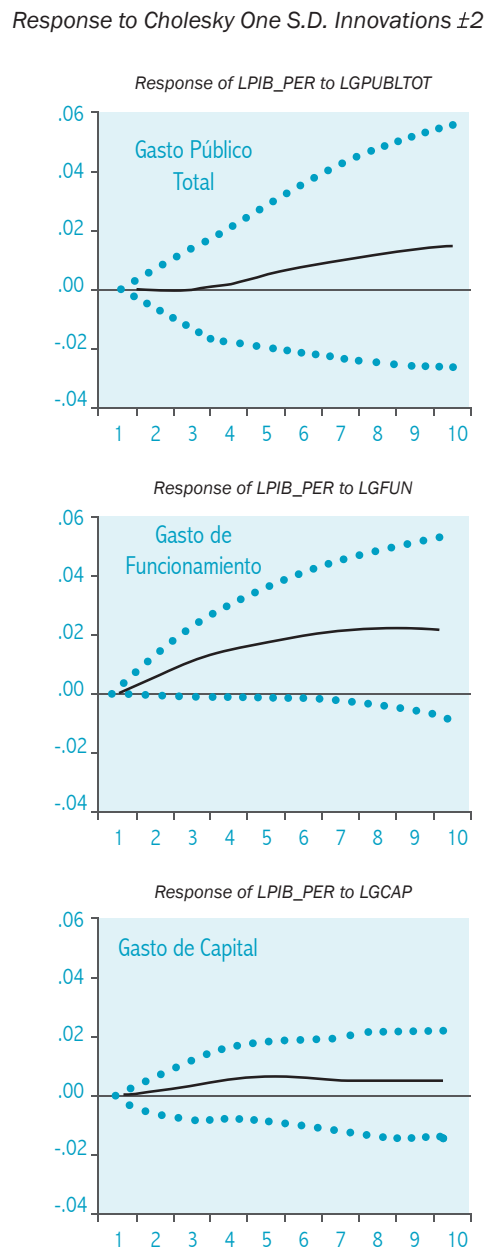
Un postulado macroeconómico básico es que la política fiscal puede estimular la demanda agregada y reactivar el crecimiento económico en el corto y mediano plazos, mediante mayor gasto público.[48] Sin embargo, para algunos analistas, para sacar a una economía de la recesión, una política fiscal expansiva se complica bajo ciertas circunstancias; si los niveles de deuda pública son altos o los niveles de recaudación son bajos, el incremento del déficit fiscal puede originar un descenso de la inversión y del consumo privados, anulando el efecto de un aumento del gasto público en la demanda agregada.[49]

45 *International Monetary Fund* (IMF, 2002: 4). Esta definición ha sido utilizada en otros documentos de análisis de sostenibilidad de la deuda para países en desarrollo, dentro de los cuales están IMF (2003a), IMF (2003b) e IMF & World Bank (2001). Citado por Vargas, Th. y Céspedes, O. (2005).
46 En la teoría económica se ha advertido que la política fiscal satisface la condición de solvencia cuando los superávit primarios futuros son iguales a la deuda pública en términos del valor presente neto de ambas variables. En otras palabras, el Gobierno es solvente intertemporalmente, ya que puede continuar con las políticas actuales. Cepal (2005).
47 Cabrera, O. (2010).
48 Demanda agregada = PIB = consumo e inversión privados + consumo e inversión públicos + saldo comercial (exportaciones menos importaciones). Naciones Unidas, *et ál.* (1993).
49 Baldacci, E., Clements B. y Gupta S. (2003).

Esto puede ser diferente en Guatemala ya que el gasto público mediante la inversión en infraestructura básica (gastos de capital) y en la demanda de bienes y servicios de consumo (gastos corrientes) podría estimular el crecimiento económico como complemento de la actividad privada. Es decir, la política fiscal puede jugar un papel dinamizador.

A continuación se presentan los resultados de hechos estilizados que evalúan este potencial de la política fiscal por medio del gasto público. Se elaboró un modelo de vectores auto regresivos (VAR),[50] relacionando variables de crecimiento y variables fiscales.

Figura 5.3 **Modelo impulso respuesta. Respuestas del PIB *per cápita* ante incrementos del gasto público[51]**

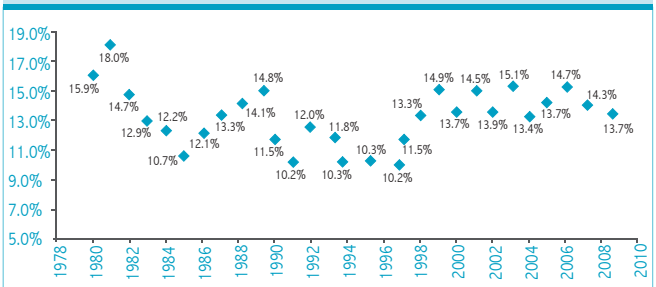


Fuente: elaboración propia.

La figura 5.3 muestra las diversas respuestas anuales del PIB *per cápita* ante estímulos del gasto público total, de funcionamiento y de capital, para un período de diez años (corto, mediano y largo plazos). La lectura de esa figura sugiere que ante un incremento o impulso de los gastos totales del Gobierno, de funcionamiento y de capital, se da una expansión o respuesta del PIB *per cápita* a partir de los dos primeros años, con una sostenibilidad en el largo plazo. Esto significa que el gasto público puede incidir de forma positiva sobre la dinámica productiva nacional en el mediano y largo plazos, tanto por la vía del consumo público como por la inversión pública, en apoyo del sector privado y generando fuentes de empleo formal. En el primer caso, mediante la compra de bienes y servicios; en el segundo caso, por medio de la generación de infraestructura básica.[52]

Guatemala presenta la relación del gasto total del Gobierno central respecto del PIB más bajo de la región centroamericana (véase tabla 5.8). La poca recaudación tributaria ha restringido el gasto público total en su contribución al PIB, ubicándolo alrededor de un 14%, del cual el consumo público (gastos de funcionamiento o corrientes) aporta cerca de 10% y la inversión pública (gastos de capital) un 4%. El modesto gasto público revela un Estado con poca incidencia en la dinámica de crecimiento económico, en su potencial efecto multiplicador y en el cumplimiento de sus funciones básicas en beneficio de la población. La gráfica 5.14 muestra el gasto del Estado con relación al PIB; la gráfica 5.15 exhibe la relación con los gastos de funcionamiento y de capital.

Gráfica 5.14 **Gasto público total respecto del PIB (1980-2008) (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Milfin.

50 Este modelo permite analizar interacciones simultáneas entre diversas variables. Asimismo, permite medir la reacción de una variable ante el choque o incidencia de otras variables, en el corto, mediano y largo plazos. Si la respuesta es positiva es que ante el incremento de una variable la otra se expande; si la respuesta es negativa es que ante un incremento de una variable la otra se contrae; si es cero significa que el impulso no genera ninguna respuesta.

51 Este es el resultado de un ejercicio impulso-respuesta para Guatemala, con base en el procedimiento de Cholesky. Es un modelo VAR no restringido entre el PIB *per cápita*, el gasto público, el gasto de funcionamiento y el gasto de capital en el corto, mediano y largo plazos.

52 Además, las remuneraciones del empleo público estimulan el consumo y, por ende, la actividad económica nacional.

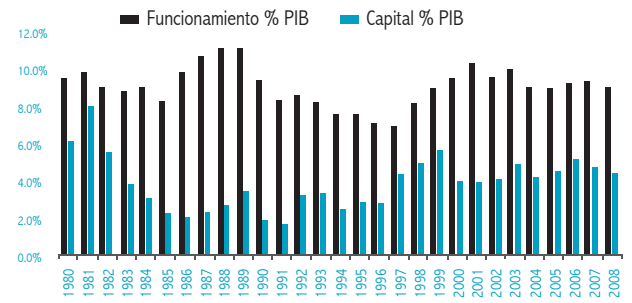
Tabla 5.8 **Países de América Central (1990-2008): gasto total del Gobierno central**

En porcentajes del PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Rica	14.9	14.1	13.7	13.7	17.3	16.0	16.8	15.6	15.1	14.7	15.4	16.4	17.6	16.8	16.3	16.0	15.3	14.9	15.7
República Dominicana	...	...	...	...	...	12.0	12.9	14.0	13.0	14.4	12.9	15.6	16.2	16.1	16.6	16.9	17.2	17.6	19.6
El Salvador	13.6	15.5	16.2	14.5	13.9	13.6	14.9	12.9	13.6	13.5	14.3	15.5	15.7	15.9	14.4	14.6	14.8	14.8	15.3
Guatemala	**11.5**	**10.2**	**12.0**	**11.8**	**10.3**	**10.3**	**10.2**	**11.5**	**13.3**	**14.9**	**13.7**	**14.5**	**13.9**	**15.1**	**13.4**	**13.7**	**14.7**	**14.3**	**13.7**
Honduras	20.2	19.0	19.9	22.1	18.5	18.7	16.9	16.8	17.1	19.8	20.4	21.1	20.3	21.3	19.8	19.8	19.2	21.9	21.7
Nicaragua	21.5	17.2	17.5	17.0	19.2	18.9	18.1	17.9	18.5	22.9	23.6	23.7	20.1	22.6	22.7	23.2	22.7	22.9	23.1
Panamá	15.8	18.4	17.2	19.4	18.1	18.0	16.4	16.9	20.4	19.0	19.3	19.4	18.8	19.2	19.8	19.1	18.4	18.3	19.5

Fuente: Cepal, con base en estadísticas oficiales.

Gráfica 5.15 **Gastos de funcionamiento y de capital respecto del PIB (1980-2008) (porcentajes)**



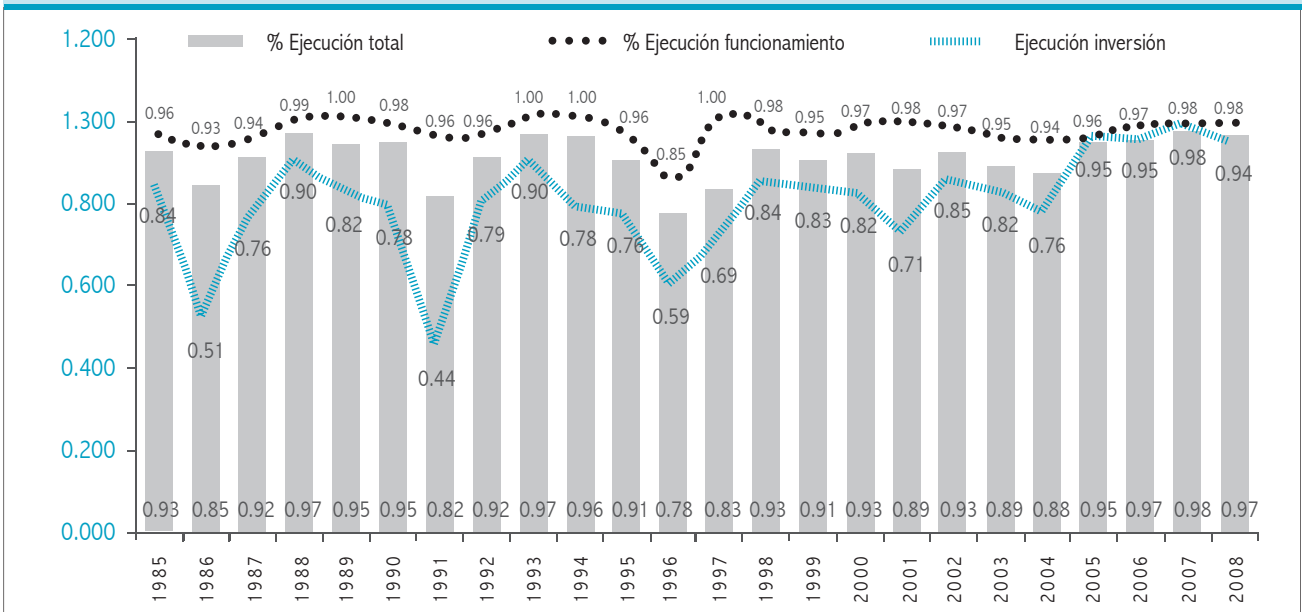
Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

No puede dejar de mencionarse un dato adicional que revela la insuficiente competencia del Estado frente a las necesidades del desarrollo humano: la limitada ejecución de los recursos de que dispone. En otras palabras, no puede gastar lo poco que recauda (véase gráfica 5.16).

La brecha es evidente: la mayor ejecución del presupuesto estatal ocurre con los gastos de funcionamiento (casi 100%), frente a los niveles de ejecución en inversión pública, que en el período comprendido entre 1985 y 2008 han sido de 79%, en promedio. Esto se explica, en buena medida, porque ante una debilidad persistente de las finanzas, el Estado no puede dejar de pagar remuneraciones o comprar bienes y servicios básicos para su operación, pero los desembolsos para la inversión pública sí pueden sufrir atrasos considerables. Esto no significa que los gastos de funcionamiento no generen una dinámica positiva sobre el crecimiento económico, pero los gastos de capital inciden más en la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo al incrementar la productividad y ampliar las posibilidades de mayor inversión privada, dinámica productiva y generación de empleos.

Atender la demanda de infraestructura básica es vital para sostener la dinámica de producción y empleo; sin embargo, algunos indicadores muestran carencias.

Gráfica 5.16 **Porcentajes de ejecución presupuestaria**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Banguat y el Minfin.

Tabla 5.9 **Formación bruta de capital fijo público**
Porcentajes respecto a la inversión nacional

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Construcción	16.6	18.8	17.5	12.6	11.9	13.1	14.4	13.4
Maquinaria y equipo	4.9	3.4	1.6	0.6	1.9	0.5	1.9	2.1
Total	**21.5**	**22.2**	**19.1**	**13.2**	**13.8**	**13.6**	**16.3**	**15.5**

Fuente: Banguat, *Sistema de Cuentas Nacionales.*

C 5

Tabla 5.10 **Red vial total (1985-2006) (longitud en kilómetros por cada diez mil habitantes)**

	1985	1990	1995	2000	2006
Total red vial (Kms.)	9,121.0	10,613.0	12,475.0	14,269.9	15,187.7
Población (millones de hab.)	7.9	8.9	10.0	11.2	13.0
Longitud por 1000 hab.	11.8	11.9	12.5	12.7	11.7

Fuente: Dirección General de Caminos.

De acuerdo con información del Banguat (véase tabla 5.9), la inversión pública respecto del total de la inversión nacional ha pasado de representar el 21.5% en 2001 al 15.5% en 2008; se observan reducciones tanto en la construcción (infraestructura) como en la maquinaria y equipo (tecnología). Al observar puntualmente un indicador asociado con la construcción pública, la longitud de la red vial por cada diez mil habitantes no muestra cambios entre 1985 y 2006, pasando de 11.8 a 11.7 (véase tabla 5.10).

En suma, aunque la política fiscal tiene un potencial dinamizador, el gasto público y su ejecución enfrentan retos para una asignación más eficiente en función del desarrollo humano, mejorando su capacidad institucional.

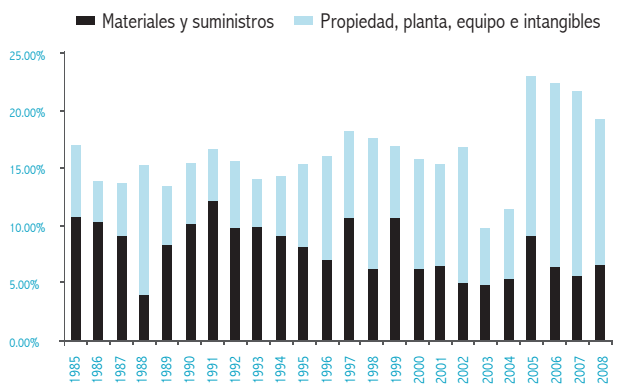
4.1.2 Estímulo al sector privado

Una parte importante de los gastos de funcionamiento y de capital va al sector privado mediante compras directas de bienes y servicios y transferencias corrientes y de capital. Ello constituye un estímulo a la dinámica productiva que incide, a su vez, en el crecimiento económico nacional y en la generación de empleo.

El Estado compra en el mercado dos tipos de bienes: a) los llamados *materiales* y *suministros* que comprenden «materiales y suministros consumibles para el funcionamiento del Estado, incluidos los que se dedican a conservación y reparación de bienes del activo fijo. La principal característica de los bienes y materiales comprendidos en este rubro es que por su naturaleza estén destinados al consumo final, inmediato y que su tiempo de utilización sea relativamente corto, generalmente dentro del ejercicio».[53] Y, b) lo que se conoce como *propiedad, planta, equipo e intangibles,* que incluye «compra o construcción de bienes de capital que aumentan el activo de las entidades del sector público en un período dado […] Incorpora asimismo, las adiciones y reparaciones extraordinarias realizadas por contrato y la adquisición de activos intangibles». Considera bienes preexistentes como tierras, terrenos y edificios; maquinaria y equipo; construcciones por contrato (calles, plazas, caminos, puentes, parques, pueblos, embarcaderos, y otros); equipo militar y de seguridad, etc.

La gráfica 5.17 muestra el porcentaje del presupuesto público que se orienta a compras directas de bienes y servicios, las cuales no tuvieron mayores incrementos entre 1985 y 1996. Pero luego, se evidencian dos puntos de inflexión, al crecer, en 1997, y a partir de 2005. Las compras han llegado a representar el 20% del presupuesto, cifra en sí altamente significativa.

Gráfica 5.17 **Bienes y servicios comprados al sector privado en porcentajes del presupuesto (1985-2008)**



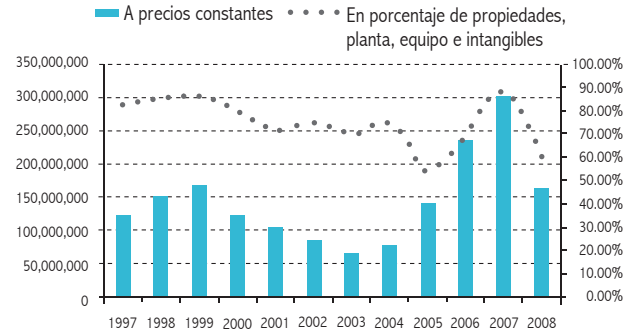
Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

Debe subrayarse que el Estado ha canalizado más recursos públicos al sector privado mediante compras de bienes de capital, que por medio de compras de bienes de consumo. Dentro de estas compras de bienes de capital se puede identificar el rubro más relevante: los bienes nacionales de uso común (véase gráfica 5.18).

Estos bienes explican las compras de bienes de capital que el Estado realiza al sector privado, en un 80% en promedio, hasta 2007. Incluyen reparación, mantenimiento y construcción de carreteras, proyectos de agua potable, centros de salud,

53 Incluye alimentos y productos agropecuarios; minerales, textiles y vestuarios; productos de papel, cartón e impresos; productos de cuero y caucho; productos químicos y conexos; productos de minerales no metálicos; productos metálicos y otros materiales y suministros, estimulando así la producción y generación de fuentes de empleo en estos sectores económicos. Minfin (2008).

Gráfica 5.18 **Bienes nacionales de uso común en quetzales constantes y porcentajes de los gastos en propiedad, planta, equipo e intangibles (1997-2008)**

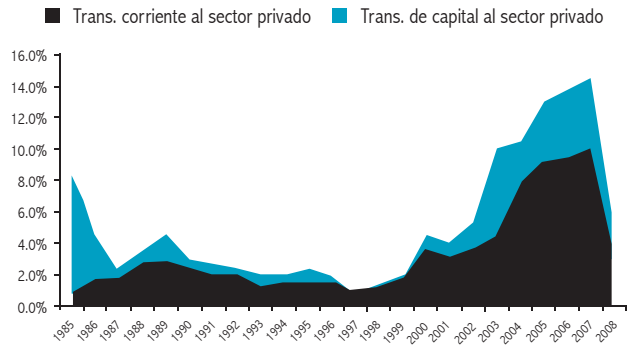


Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

escuelas, instalaciones deportivas, etc. En 2008 caen a un 60% como resultado del menor crecimiento económico y de la dinámica privada.

Pero además, el Gobierno no sólo compra bienes y servicios de forma directa, sino realiza transferencias corrientes y de capital al sector privado. En el primer caso, se trata de transferencias asociadas con el bienestar social y la educación. Las transferencias de capital, por su parte, se destinan a actividades educativas y culturales, al fomento agrícola, transporte, electrificación, cooperativas e industria y comercio.

Gráfica 5.19 **Transferencias corrientes y de capital al sector privado como porcentaje del presupuesto (1985-2008)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

Las transferencias muestran una tendencia similar a las compras de bienes y servicios, en el sentido de que en los primeros años rondaban apenas el 2%, pero a partir del segundo quinquenio de 2000 llegan a representar cerca del 14% del presupuesto. El incremento de las transferencias de capital tiene relación con la ejecución del gasto público mediante fideicomisos y fondos sociales. En los últimos años, el Estado guatemalteco ha destinado al sector privado, en concepto de compras directas y transferencias, alrededor del 35% del presupuesto, lo cual es una señal positiva del apoyo brindado que no debe omitirse al analizar los niveles de ejecución del presupuesto y los proyectos de desarrollo.

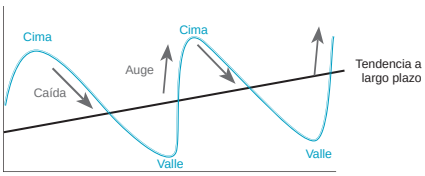
4.2 El estímulo fiscal como estabilizador del ciclo económico[54]

Una política fiscal es contra cíclica cuando se incrementa el déficit o se reduce el superávit en etapas recesivas, de manera que se propicie un impulso positivo en la demanda agregada, o bien, disminuyendo el déficit, o incrementando el superávit en fases expansivas del ciclo para mitigar la expansión de la demanda agregada.

Por lo general, la política fiscal del Estado en América Latina ha tenido un carácter pro cíclico, lo que contribuye a la inestabilidad socioeconómica, a diferencia de lo que ocurre en algunos países desarrollados, que usan su política fiscal para atenuar las presiones del ciclo económico, es decir, de forma contra cíclica.[55] Esto ha permitido reducir las fases de recesión y extender las de bonanza. Pero en América Latina, «las restricciones presupuestarias resultado de la baja recaudación de ingresos fiscales, reducen el gasto público y refuerzan el carácter pro cíclico de éste».[56] Algo así ha ocurrido en Guatemala.

De acuerdo con Krugman,[57] la crisis ha permitido un creciente consenso sobre la importancia del uso intensivo de los instrumentos presupuestarios, legitimando la aplicación de déficits fiscales transitorios en períodos de intensa reducción de la demanda privada como un instrumento insustituible de estabilización macroeconómica.

54 La definición clásica de ciclo se debe a Burns y Mitchell: «Los ciclos económicos son una forma de fluctuación que se encuentra en la actividad agregada de las naciones que organizan su trabajo principalmente en empresas: un ciclo consiste en expansiones que ocurren al mismo tiempo en múltiples actividades económicas, seguidas de recesiones de igual modo generales que se funden con la fase expansiva del ciclo siguiente y así sucesivamente.» Vale decir que los ciclos representan fluctuaciones en la economía y su característica es que variables clave como el producto agregado, los productos sectoriales, las utilidades de las empresas, los agregados monetarios, la velocidad del dinero, las tasas de interés de corto plazo y el nivel de precios tienden a comportarse conjuntamente de un modo sistemático en la misma dirección. Llamamos, entonces, ciclo económico a los auges y caídas de la actividad económica alrededor de una tendencia de largo plazo. En Díaz, P. (2009). Véase: http://www.econlink.com.ar/ciclos-economicos



55 Ramírez, E. (2006).
56 Akitoby, C., Gupta e Inchauste (2004). Citado por Acevedo, C. (2007: 45).
57 Krugman (2009) citado en Cepal (2010).

Recuadro 5.2

Política fiscal contra cíclica

La crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto la importancia central de la política fiscal como herramienta para la estabilización macroeconómica. La mayoría de los países industrializados ha intentado contener la crisis por medio de una política monetaria con tasas de interés cercanas a cero y amplios paquetes de estímulo fiscal,[58] que combinan aumentos del gasto en infraestructura y medidas específicas para combatir el desempleo y bajar los impuestos. La reciente crisis global ha permitido lograr un creciente consenso sobre la importancia de los estabilizadores automáticos y el uso intensivo de los instrumentos presupuestarios. Sin embargo, una vez terminada la emergencia, las estrategias de salida de la crisis deberán incluir, entre otros aspectos, la responsabilidad fiscal y metas de sostenibilidad de la deuda pública que sean consistentes con la inversión pública y las políticas sociales requeridas para acelerar la marcha hacia el desarrollo sostenido.

Las experiencias recientes muestran que no es posible formular reglas rígidas e independientes del ciclo económico. En circunstancias normales, la Cepal[59] ha recomendado, como principio rector de la política fiscal, usar un indicador estructural del saldo público en vez del saldo efectivo. Forma parte de un enfoque de esta naturaleza la constitución de fondos orientados a estabilizar los ingresos fiscales provenientes de las exportaciones, cuyos precios se caracterizan por su inestabilidad.

La realidad ha mostrado que existen circunstancias excepcionales que ameritan políticas más activas y discrecionales. Aunque las reglas fiscales no son una panacea que asegure la credibilidad y la solvencia fiscal, si gozan de suficiente flexibilidad podrán convertirse en una poderosa herramienta contra cíclica. Es menester señalar la importancia de desarrollar mecanismos que institucionalicen las políticas fiscales contra cíclicas, que deberían ejercer un contrapeso desde el parlamento, los organismos especializados y las entidades ciudadanas organizadas, ante eventuales excesos de discrecionalidad fiscal durante los períodos de bonanzas. Los niveles óptimos de equilibrio fiscal y de deuda pública no se definen de manera invariable. El nivel óptimo de deuda pública dependerá de la dinámica del crecimiento y de las condiciones de financiamiento, sujetas, en gran medida, a la credibilidad de las políticas nacionales y a los progresos que se logren en la creación de una nueva arquitectura internacional que permita a los países de ingresos bajos y medios acceder a un financiamiento estable y sin condicionalidades recesivas.

En las últimas décadas, los ajustes fiscales han perjudicado sobremanera la inversión pública, por lo que resultará fundamental establecer mecanismos para estimular la formación bruta de capital en bienes públicos. Una alternativa es llevar presupuestos separados de los desembolsos corrientes y la inversión, puesto que en la contabilidad patrimonial ésta no es un gasto, sino un activo. Sin duda, el impulso a una economía basada en la inversión en infraestructura y el desarrollo productivo requiere evitar el tradicional sesgo contra la inversión pública en los presupuestos generales del Estado. En un contexto de profundas restricciones de endeudamiento resulta ineludible mantener o reforzar la capacidad de gasto del sector público en asuntos sociales. En América Latina y el Caribe la lógica contra cíclica debería centrarse en las inversiones orientadas a sostener el empleo y en la mitigación de los costos sociales de las crisis. La reducción de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe no experimentarán una mejora significativa y sostenida sin políticas fiscales activas que incidan en la calidad y el potencial distributivo de los mercados.

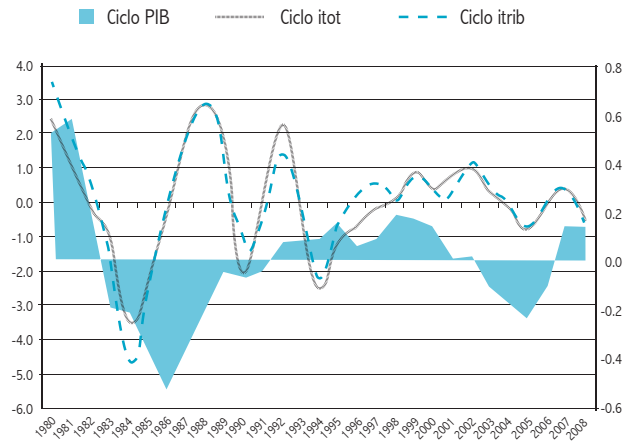
Por último, no se trata solo de la composición del gasto, sino también de su nivel y financiamiento, que constituye un factor determinante de la distribución de los ingresos y las oportunidades en toda la sociedad. En este sentido, es impostergable promover pactos fiscales donde se defina la magnitud y la manera en que se recaudará la contribución de la sociedad al financiamiento de las políticas públicas, ya sea que se trate de inversión o de gasto social. En la mayoría de los países de América Latina es evidente que la actual carga impositiva resulta insuficiente y que la estructura tributaria es deficiente como para lograr modernizar las estructuras productivas y alcanzar una mayor igualdad social. Al respecto, no hay fórmulas únicas para todos los países: en varios tal vez se deba elevar la carga tributaria, ya sea mediante nuevos impuestos o con una mayor eficiencia recaudatoria y una lucha más decisiva contra la evasión fiscal. En otros, podrá ser prioritario apuntar a una mayor calidad del gasto, tanto en su asignación como en su eficacia, en aras de una merma sostenida de la desigualdad de las estructuras sociales y económicas.

Fuente: Cepal (2010).

58 Freedman *et ál.*, 2009.
59 Cepal (1998b)

A continuación se presenta un ejercicio de extracción de los ciclos de las series de tiempo 1980-2008 de cuatro variables a precios de 1980: el PIB, los ingresos totales, los ingresos tributarios y el gasto público (de funcionamiento y de capital), y la serie a precios de 1980 del gasto social disponible para el período 1985-2008.[60] Los ciclos se estimaron aplicando el filtro de Hodrick y Prescott (HP).[61] En la gráfica 5.20 se muestran los ciclos económicos del PIB y de los ingresos totales y tributarios.

Gráfica 5.20 **Ciclos del PIB, de los ingresos totales y de los ingresos tributarios (1980-2008)**

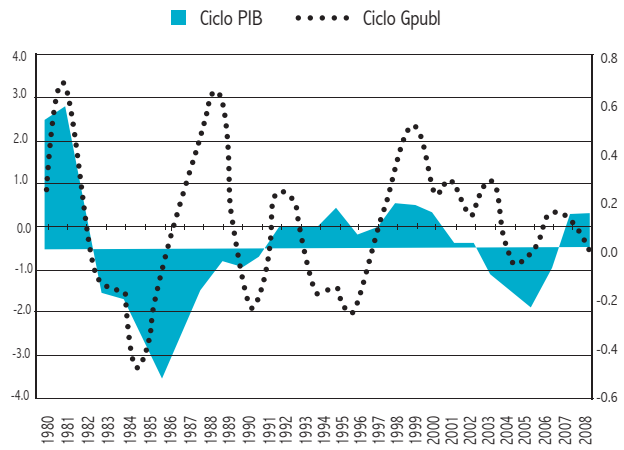


Fuente: elaboración propia, con cifras del Banguat y el Minfin.

Nótese que las caídas del PIB en un año han sido acompañadas de reducciones en la recaudación de los ingresos totales y tributarios del siguiente año; contrariamente, en años de auge económico la recaudación ha sido mayor. Esto significa que los ingresos fiscales han tenido un comportamiento pro cíclico con el PIB, siguiendo las mismas tendencias de expansión y contracción, con un rezago aproximado de un año; a mayor renta mayor recaudación, y lo contrario.

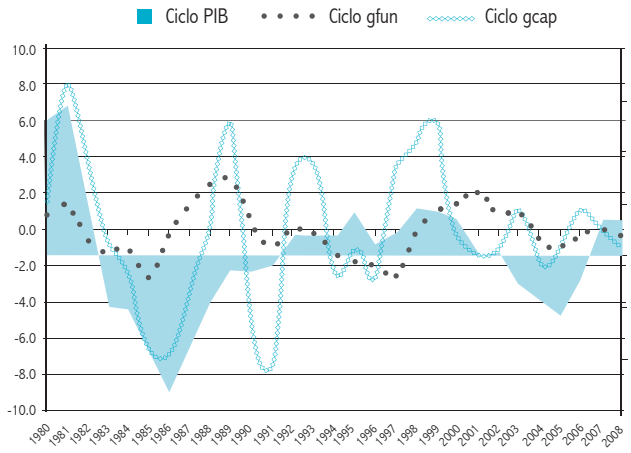
En la gráfica 5.21 se relacionan los ciclos de crecimiento del PIB con los del gasto público. Adviértase que el gasto estatal se incrementa en épocas de bonanza económica y se reduce en épocas de contracción, actuando de forma pro cíclica como en el caso de los ingresos. El gasto público es el mecanismo que permite al Estado atenuar los efectos adversos de una contracción económica, pero si el gasto es bajo se limita su papel estabilizador de las crisis; al no generar ahorro público no se pueden enfrentar las necesidades sociales en tiempos de recesión, ni se puede inyectar inversión pública para dinamizar la actividad productiva (véase recuadro 5.2).

Gráfica 5.21 **Ciclos del PIB y del gasto público (1980-2008)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Banguat y el Minfin.

Gráfica 5.22 **Ciclos del PIB, de los gastos de funcionamiento y de los gastos de capital (1980-2008)**



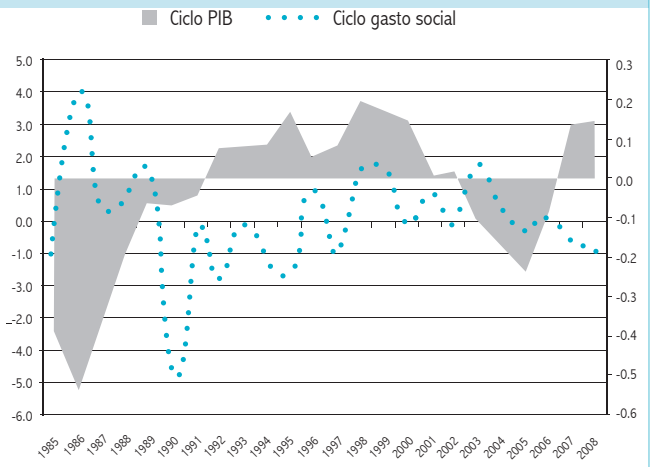
Fuente: elaboración propia, con cifras del Banguat y el Minfin.

En la gráfica 5.22 se evalúa el comportamiento pro cíclico del gasto público en sus dos componentes: gasto de funcionamiento o gasto corriente y de capital o inversión. Se deduce que los gastos de funcionamiento muestran menor elasticidad que los de capital o inversión. Las mayores reducciones en el gasto público ante caídas del PIB son reducciones en la inversión o gastos de capital (carreteras, puentes, hospitales, escuelas, etc.). Los gastos corrientes (compras de bienes y remuneraciones) son más difíciles de alterar, lo cual revela que la política fiscal, además de no cumplir oportunamente su rol estabilizador, realiza los ajustes

60 El concepto de gasto social utilizado en el modelo corresponde al anterior a la suscripción de los *Acuerdos de paz*.
61 El filtro de Hodrick-Pescott es un método para extraer el componente secular o tendencia de una serie temporal, propuesto en 1980 por Robert J. Hodrick y Edward C. Prescott. Descompone la serie observada en dos componentes, uno tendencial y otro cíclico. El tendencial expresa el comportamiento a mediano y largo plazos, el cíclico a corto plazo.

sacrificando gastos en infraestructura y otras inversiones fundamentales para generar crecimiento a largo plazo.

Gráfica 5.23 **Ciclos del PIB y del gasto social (1985-2008)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Banguat y el Minfin.

Por último, en la gráfica 5.23 se examinan los ciclos del PIB con el gasto social, que coadyuva al mejoramiento del desarrollo humano. No hay ciclos tan simétricos con el crecimiento económico en el período de estudio, ya que hay momentos contra cíclicos a mediados de los 80 del siglo XX (el PIB se reduce y el gasto público aumenta) y pro cíclicos en los 90 (ambos se reducen o aumentan). Este comportamiento principalmente pro cíclico refleja, en gran medida, la incapacidad del Estado para financiar el gasto social en tiempos adversos, porque no se genera ahorro público durante las épocas de auge ni se dispone de estabilizadores como seguros de desempleo; se evidencia una propensión a gastar más en épocas de bonanza económica y mayor recaudación impositiva.[62]

Este ejercicio empírico muestra la necesidad de tomar medidas que permitan cambiar el esquema pro cíclico de la política fiscal, especialmente del gasto social. En alusión a este hallazgo, la *Propuesta de modernización fiscal en Guatemala* (2008), plantea retomar el espíritu del *Pacto fiscal* de 2000 y dice: «[...] el gasto social prioritario no debe utilizarse como mecanismo de ajuste para nivelar las cuentas fiscales en períodos de crisis o recesión [...]», es decir, no debe tener un comportamiento pro cíclico.

Recuadro 5.3

Aciertos y tropiezos de una política fiscal anti cíclica

El FMI plantea que los países que aplicaron políticas anti cíclicas en 2009, frente a la crisis mundial acontecida en 2008, son aquellos que disponían de reservas financieras, de acceso a los mercados internacionales de capital y habían registrado mayores resultados primarios antes de la crisis. Los países con cocientes de endeudamiento a PIB más elevados, calificaciones crediticias menos favorables y menores reservas financieras tenían menos espacio para aplicar una política fiscal contra cíclica.

Chile ha sido un ejemplo exitoso de aplicación de política fiscal anti cíclica. Este país creó el Fondo de Estabilización del Cobre (FEC), en 1985, bajo el principio de gastar lo que es ingreso permanente y guardar lo que es considerado transitorio. En 2006, Chile aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal que dividió al FEC en dos fondos distintos. Uno fue el Fondo de Reserva para Pensiones (FRP), que es esencialmente un fondo de ahorro. El segundo es el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que tiene objetivos de estabilización macroeconómica, al acumular ingresos del cobre cuando el precio es alto, para canalizarlos al presupuesto cuando el precio es bajo. El FEES recibe los superávit fiscales que se encuentran por encima del 1% del PIB. Esto le permitió incrementar su gasto público en atención a la inversión que dinamizara la actividad productiva y las necesidades sociales.

Para el caso de Guatemala, en enero de 2009, el Gobierno de la República formuló una propuesta de política fiscal en el marco del Programa Nacional de Emergencia (PNERE), para hacer frente a la crisis mundial. Dicha política fue calificada como «moderadamente anti cíclica», pues tenía como propósito menguar el impacto de la crisis en el estancamiento y reducción del consumo e inversión privados; así como orientar de manera sostenible y transparente la inversión pública en infraestructura física y social para dinamizar la actividad económica. Dentro de las acciones del Gobierno se consideraba optimizar el presupuesto de ingresos y egresos del Estado del año 2009 para atender el gasto prioritario en infraestructura física y social, enfatizando la protección social y la generación de empleo. Aunque es un ejemplo de una propuesta de intervención pública anti cíclica en países con poca tradición de la misma, enfrentó limitaciones por la des-financiación del presupuesto ante la contracción

62 Alessina y Tabellini (2005). En esta investigación se encontró otra evidencia empírica que muestra que mediante una regresión en primeras diferencias, el saldo primario ajustado según el ciclo es la variable dependiente, y la brecha del producto la variable explicativa, dando como resultado que, para el período 1960-1998, la política fiscal de Guatemala fuera pro cíclica.

de los ingresos tributarios, que obligó a proponer un endeudamiento público mediante una colocación de bonos, de los cuales el 75% se destinaría para gastos de inversión. Además de no disponer de fondos de estabilización constituidos previamente.

Enfrentar una contracción del ciclo económico con mayor endeudamiento es una decisión de política fiscal posible cuando no hay generación oportuna de ahorro público en etapas previas de mayor crecimiento y mayor recaudación tributaria. No obstante, es importante señalar que si la carga tributaria es baja y las perspectivas de crecimiento mesuradas, la sostenibilidad fiscal de la deuda se torna vulnerable. Dado que Guatemala muestra niveles de deuda menores al resto de la región centroamericana, se podría analizar el endeudamiento como una fuente alternativa temporal, bajo consideraciones prudenciales de duración de la deuda negociada, tasa de interés, destino de los recursos y esfuerzos de mejora de la carga tributaria futura que permitan honrar el servicio de las nuevas obligaciones.

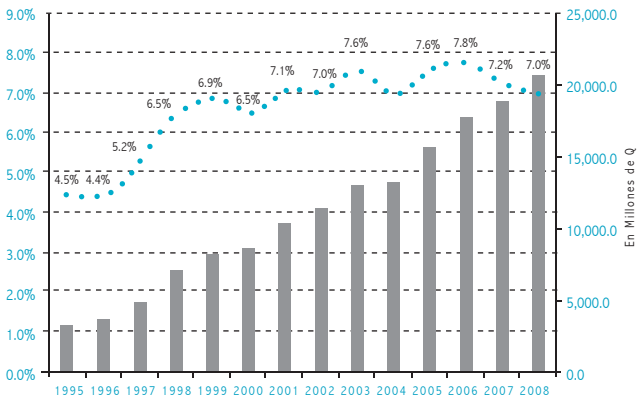
Fuente: con base en Kalifa, S. (2009); Polanco ML. (2009) y FMI (2009).

4.3 El estímulo fiscal a la distribución del ingreso y la equidad

4.3.1 El comportamiento del gasto social

La inversión en mejorar las capacidades humanas constituye un requisito fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo. En particular, la asignación del gasto público puede constituir un instrumento clave para promover el desarrollo humano y reducir la pobreza de dos maneras: mejorando el desempeño global de la economía y generando oportunidades para que los pobres contribuyan al proceso de desarrollo mediante el fortalecimiento de sus propias capacidades.[63] El Estado también tiene facultades para mejorar el desarrollo humano y reducir las desigualdades a través del mecanismo de distribución de la renta nacional, canalizar recursos públicos a favor de mayorías, es decir, promover el gasto social. Tales recursos financieros deben orientarse a ampliar las capacidades y las libertades de la población, en áreas como la salud y la educación. En la gráfica 5.24 se presenta el gasto social[64] en tasas de crecimiento porcentual y millones de quetzales constantes.

Gráfica 5.24 **Gasto social: porcentaje del PIB y millones de quetzales de 1980 (1995-2008)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

El gasto social ha crecido, de 4.5% en 1995 a 7% en 2008, respecto del PIB. Al observar internamente dos de sus componentes más importantes, salud y educación, cabe señalar que en 13 años han crecido respecto del PIB, de 2.6 a 4.4% (2.9% en educación y 1.5% en salud). Sin embargo, esta asignación todavía es insuficiente con relación a las necesidades de la población (véase capítulo VII) y, a los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.[65]

Tabla 5.11 **Gasto social en salud y educación (millones de quetzales y porcentaje del PIB)**

	1996	%	2000	%	2005	%	2008	%
Salud y asistencia social	821.1	1.0	2003.2	1.5	3626.3	1.7	4282.7	1.5
Educación, ciencia y cultura	1508.7	1.6	3629.2	2.7	6110.4	2.9	8565.0	2.9
Total	**2329.8**	**2.6**	**5632.4**	**4.2**	**9736.7**	**4.6**	**12847.7**	**4.4**

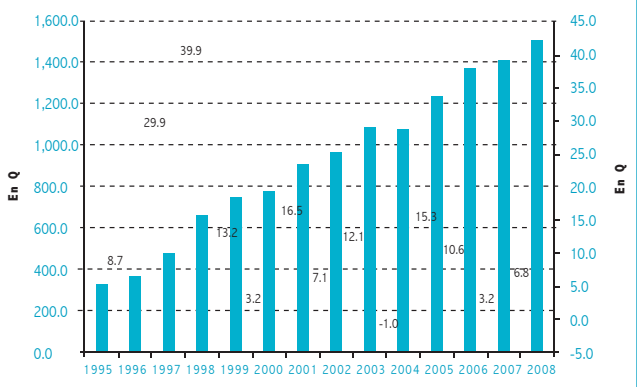
Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

En términos reales *per cápita*, los incrementos han sido muy erráticos, con saltos cualitativos ocasionales posteriores a los *Acuerdos de paz* (1996) y tasas bastante menores que no se recuperan (gráfica 5.25).

En términos comparativos, el gasto público social *per cápita* en dólares constantes de 2000 muestra fuertes brechas entre Guatemala y el resto de países de la región centroamericana, superando solamente a Nicaragua (tabla 5.12).

63 Acevedo, C. (2007: 8).
64 En el caso de Guatemala, a raíz de la suscripción de los *Acuerdos de paz*, el concepto de gasto social que incluía salud, educación y vivienda se transformó en el gasto ejecutado en los sectores de: educación, ciencia y cultura; salud y asistencia social; vivienda; seguridad interna; y las transferencias al Organismo Judicial (OJ), Corte de Constitucionalidad (CC) y Ministerio Público (MP).
Véase http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/
65 Véase Guatemala. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. México, 6 de mayo de 1996. Parte II. A. y B.

Gráfica 5.25 **Gasto social *per cápita:* en quetzales de 1980 y tasas de crecimiento (1995-2008)**



Fuente: elaboración propia, con cifras del Minfin.

Tabla 5.12 **Gasto social *per cápita* en Centroamérica y República Dominicana (USD constantes de 2000)**

País	1990	2005	Variación %
Costa Rica a/	504	774	54
Guatemala b/	45	103	129
Honduras b/	68	119	75
Nicaragua c/	48	95	98
Panamá d/e/	448	724	62
República Dominicana b/	81	225	178
El Salvador b/f/	76	124	63
Promedio ponderado	127	232	83

a/Sector público; b/Gobierno central; c/Gobierno central presupuestario;

d/SPNF; e/ Dato 2004;f/Dato 1993

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009).

La calidad del gasto social bajo el paradigma del desarrollo humano tiene una expresión fundamental en las metas de los *Objetivos de desarrollo del milenio* (ODM). En el último informe nacional de avance en la consecución de estos objetivos[66] (véase anexo estadístico), se proporciona la base de cada indicador, el último dato disponible y la meta para cada objetivo.

En el logro de la enseñanza primaria universal (ODM 2), el mayor avance se ha tenido en la tasa neta de matrícula en la primaria (98.3% en 2009), la cual aumentó 27.2 puntos porcentuales en 18 años (1991-2009). El porcentaje de estudiantes que comienza primer grado y culmina sexto creció de 60% (2003) a 77.6% (2009) y la tasa de alfabetización en población de 15 a 24 años pasó de 74.8% (1989) a 87.8% (2006). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estudios realizados en Guatemala muestran que se requiere una escolaridad equivalente al nivel medio completo para salir de la línea de la pobreza.[67] Dado que el promedio de escolaridad de la población joven de 15 a 24 años es de 6.1 años[68] y que las tasas netas de matriculación en el nivel medio son bajas (37.2% en ciclo básico y 20.07% en ciclo diversificado, para 2008), el Estado todavía requiere hacer un esfuerzo fiscal de largo aliento para mejorar las capacidades educativas de la población.

Con relación a la reducción de la mortalidad infantil (ODM 4) los indicadores (vea anexo estadístico) muestran que la tasa de mortalidad de la niñez menor de cinco años bajó de 110 a 42 por mil nacidos vivos entre 1987 y 2008-09; la tasa de mortalidad infantil también bajó, de 73 a 30 por mil nacidos vivos; y el porcentaje de los niños y niñas de un año vacunados contra el sarampión pasó de 69 a 78%, en el mismo período. Al igual que en el caso de la educación, el Estado necesita hacer un esfuerzo fiscal sostenido para que su población pueda estar sana y vivir una vida plena prolongada.

Los resultados apuntan a que los retos en materia de desarrollo humano y cumplimiento de los ODM tienen un rostro financiero considerable. De acuerdo con el informe *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio en Guatemala* publicado en 2006 por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), los costos monetarios de alcanzar los ODM en 2015 oscilan entre 1.1 y 0.59% del PIB, para tres escenarios de crecimiento diferentes.[69]

Tabla 5.13 **Estimación de los costos asociados con el alcance de los ODM en Guatemala**

Escenarios de crecimiento económico	3.00%	4.00%	5.00%
Costo total como % del PIB	1.10%	0.77%	0.59%

Fuente: Segeplan (2005).

Todo lo anterior conduce a concluir que el gasto social no ha sido suficiente ante las necesidades de la población, ni para el cumplimiento de los ODM. Esta situación se recrudece al acompañar el análisis con el tema de la equidad en la distribución del gasto social por estrato de ingreso, por municipio y bajo el enfoque de género.

66 Segeplan (2010).
67 Porta, Laguna y Morales (2006: 18). Estos autores estimaron que para que una persona genere los ingresos mínimos para sacar a su familia de la pobreza requiere entre 12 y 14 años de escolaridad, con una experiencia laboral de entre 1 y 10 años.
68 *Encovi 2006,* en PNUD (2008a: 217).
69 Estas estimaciones no consideraban aun el impacto de la crisis económica y social 2007-2009, que dio como resultado una tasa de crecimiento del PIB para 2009 de 0.5%, según cifras del Banguat, lo que indicaría una exigencia para el cumplimiento de los ODM superior a los costos totales previstos.

4.3.2 La equidad del gasto social

Con el propósito de evaluar el efecto redistributivo de la política fiscal (progresividad o regresividad) a través del gasto público social (GPS), se procedió a realizar estimaciones para dos sectores sensibles desde el punto de vista del desarrollo humano: salud y educación. Ante la aplicación eficiente del GPS se esperaría una reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Se utilizó información estadística proporcionada por el Minfin en relación con el presupuesto para salud y educación de 2006, más la última *Encovi*, también del mismo año. Con esa base, se estimó el GPS seleccionado distribuido por quintil de ingresos en montos y porcentajes (1 = menores ingresos y 5 = mayores ingresos), y el coeficiente de Gini como indicador de concentración del ingreso, antes y después de la intervención pública a través del GPS.

Tabla 5.14 **Análisis del efecto redistributivo del gasto público parcial en los ingresos de los hogares (Quintiles de ingresos de los hogares)**

	Participación (%)					Participación (Q millones)						GINI			
	Quintil					Quintil									
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	TOTAL	Pre-GPS	Post-GPS	Cambio	%
GPSp	**13.8**	**18.8**	**20.7**	**22.3**	**24.3**	**650.4**	**888.4**	**975.9**	**1,052.4**	**1,147.7**	**4,714.8**	**0.543**	**0.530**	**0.01310**	**2.4%**
GPSp_educación	**13.4**	**18.6**	**20.7**	**22.3**	**25.0**	**593.9**	**825.9**	**921.9**	**992.3**	**1,111.3**	**4,445.3**	**0.543**	**0.531**	**0.01207**	**2.2**
Educación menores total	16.0	21.4	23.2	22.7	16.7	593.0	795.3	861.1	842.7	619.6	3,711.7	0.543	0.531	0.01275	2.3
Preprimaria total	8.6	21.2	26.1	23.8	20.4	47.1	116.2	143.3	130.6	111.8	549.0	0.543	0.542	0.00141	0.3
Preprimaria urbana	7.1	20.8	26.8	24.2	21.1	36.8	107.1	138.1	124.9	109.1	515.9	0.543	0.542	0.00138	0.3
Preprimaria rural	31.2	27.5	15.7	17.4	8.3	10.3	9.1	5.2	5.8	2.7	33.1	0.543	0.543	0.00003	0.0
Primaria total	19.2	22.6	22.8	21.2	14.3	446.7	526.2	531.1	493.6	332.6	2,330.3	0.543	0.534	0.00905	1.7
Primaria (sin Pronade)	16.7	21.2	23.9	23.2	15.0	329.8	418.3	470.9	457.9	295.8	1,972.8	0.543	0.536	0.00711	1.3
Primaria urbana	11.0	16.5	24.9	27.6	19.9	123.6	185.8	279.7	310.4	223.6	1,123.2	0.543	0.540	0.00318	0.6
Primaria rural	24.3	27.4	22.5	17.4	8.5	206.2	232.4	191.2	147.5	72.1	849.5	0.543	0.539	0.00393	0.7
Primaria Pronade	32.7	30.2	16.8	10.0	10.3	116.9	108.0	60.2	35.7	36.8	357.6	0.543	0.541	0.00193	0.4
Bolsa de estudios	22.3	26.1	21.3	19.1	11.2	25.4	29.7	24.3	21.7	12.8	113.9	0.543	0.543	0.00013	0.0
Alimentación escolar	14.9	22.6	23.4	24.2	14.9	44.6	67.9	70.1	72.4	44.8	299.8	0.543	0.542	0.00103	0.2
Ciclo basico	7.5	16.5	23.3	28.7	24.0	19.4	42.8	60.5	74.6	62.3	259.7	0.543	0.543	0.00066	0.1
Ciclo diversificado	6.1	7.8	20.0	31.2	34.8	9.7	12.5	31.8	49.7	55.3	159.0	0.543	0.543	0.00021	0.0
Universidad	0.1	4.2	8.3	20.4	67.0	0.9	30.6	60.8	149.6	491.7	733.5	0.543	0.544	-0.00066	-0.1
GPSp_salud	**21.0**	**23.2**	**20.0**	**22.3**	**13.5**	**56.6**	**62.5**	**54.0**	**60.1**	**36.4**	**269.5**	**0.543**	**0.543**	**0.00080**	**0.1**
Programas de salud	19.9	21.5	17.6	25.2	15.8	16.4	17.7	14.5	20.8	13.1	82.5	0.543	0.543	0.00029	0.1
Atención en salud	21.5	23.9	21.1	21.0	12.5	40.2	44.8	39.5	39.3	23.3	187.1	0.543	0.543	0.00049	0.1
Ingresos de los hogares						(Q millardos)									
Sin GPSp	2.8	7.0	11.9	20.1	58.1	3,874.4	9,534.3	16,298.9	27,502.7	79,414.0	136,624.3				
Con GPSp	3.2	7.4	12.2	20.2	57.0	4,524.8	10,422.7	17,274.9	28,555.2	80,561.7	141,339.2				

Fuente: INDH con base en *Encovi 2006* y cifras del Minfin.
1/ Cifras estimadas con base en utilización de servicios con cifras de *Encovi 2006*.

En la tabla 5.14, en los resultados agregados, se destaca que el porcentaje de ingreso de los hogares del quintil 1 mejora levemente de 2.8 a 3.2% con la intervención del GPS en salud y educación; y el quintil 5 se reduce apenas pasando de 58.1 a 57%. Esto tiene un impacto sobre el coeficiente de Gini casi imperceptible, equivalente a un 0.013 cambiando de 0.543 a 0.530 (entre más cerca a 1, Gini indica mayor desigualdad en la distribución del ingreso). En los indicadores se observa una tendencia hacia la progresividad en la educación primaria y en la alimentación escolar, a diferencia de la regresividad de la educación media (ciclos básico y diversificado) y la educación superior. En el caso de la salud, existe una tendencia a la progresividad.

En países como Chile, el gasto social para 1996 redujo la desigualdad, pasando de un coeficiente de Gini de 0.56 a 0.51 (0.04 puntos menos)[70] y, en Colombia, para el año 2003, se obtuvo un impacto positivo de 0.05 puntos de reducción del coeficiente de Gini.[71]

En el año 2010, la Cepal plantea la necesidad de «[...] un papel más activo del Estado en el bienestar, mediante un crecimiento sostenido del gasto social, avances en materia de institucionalidad social para mejorar la gestión pública y sistemas de transferencias de ingreso que tengan un claro efecto distributivo [...] articular los programas en torno a un sistema integrado de protección social, con fuertes pilares solidarios no contributivos [...]», es decir, se sugiere fortalecer la política social con sistemas de protección social en salud, pensiones, desempleo, educación, que den cobertura a toda la población.[72]

En términos de equidad, también es importante considerar el enfoque de género en la asignación de los recursos públicos. De acuerdo con la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem) no puede hablarse de institucionalización de los derechos de las mujeres por parte del Estado si no se cuenta con las asignaciones presupuestarias necesarias para reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Para evaluar este tema no se dispone de información primaria básica.

Recuadro 5.4

Las mujeres en el presupuesto de la nación

Analizar el presupuesto público desde una perspectiva de género permite observar el impacto diferenciado que tiene la distribución de los recursos del Estado entre hombres y mujeres, así como la voluntad política para encontrar la equidad entre ambos. En Guatemala, la inexistencia de un enfoque de género en el *Presupuesto de ingresos y egresos de la nación* ha dificultado la identificación de programas y proyectos, así como la información acerca de cuánto el Gobierno invierte para reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo «no se trata únicamente de visualizar el presupuesto para mujeres, sino de un presupuesto que responda a políticas desde un enfoque de género. En general en los presupuestos, en los rubros para mujeres, estos no responden a las necesidades de ellas».[73] Para la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG) «la voluntad política por promover el respeto de los derechos humanos de las mujeres se manifiesta principalmente a través de la asignación presupuestaria».

Una herramienta de utilidad para identificar prioridades en la asignación de los recursos es establecer identificadores de género en el *Presupuesto de ingresos y egresos de la nación*. Ello no significa tener un presupuesto separado, sino una herramienta de medición y evaluación sobre el impacto que tiene la asignación y ejecución presupuestaria en mujeres y hombres. Un primer intento de parte de la Seprem por incorporar este instrumento dentro del Presupuesto, llamado el «clasificador de género», recientemente (mayo 2010) se ha sumado una reforma. al Art. 56 del D.º 72-2008, para etiquetar el presupuesto del ejercicio fiscal 2010: «la máxima autoridad de cada entidad será responsable de velar que se aplique el clasificador presupuestario con enfoque de género, y registrarán los datos en el Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN–; en tal virtud, se faculta al Ministerio de Finanzas Publicas para que aperture el clasificador presupuestario para el registro de los datos mencionados. Dichas entidades presentarán un informe detallado que incluya aspectos financieros de forma cuatrimestral, el cual deberá contener la ejecución de los recursos, los objetivos, obstáculos encontrados, metas y resultados alcanzados y población beneficiaria, dentro de los primeros ocho días del mes siguiente, a la Comisión de la Mujer y de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.»

En Guatemala, de 1986 a 1989 no existían programas destinados a la atención directa a las mujeres. A nivel de subprogramas, en el presupuesto para dicho período existía únicamente el destinado a la atención de madres y niños desvalidos. Los demás programas eran destinados a otro tipo de proyectos que no diferenciaban el sexo de la población meta. Además, en el marco de estos datos globales, algunos de los programas, como el de Promoción de la Participación de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; el de Salud Reproductiva del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el de Promoción de la Lactancia Materna de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, se mantuvieron con la misma cantidad de fondos durante al menos un decenio. El Programa de Asistencia a la Mujer Trabajadora ha mantenido su presupuesto en los últimos siete años; el presupuesto de la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi) creció en un 0.01% del año 2003 al año 2009 y la Seprem registró

70 La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: «Análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales», financiado por el Fondo de Políticas Públicas Distribución del Ingreso en Chile. Citado en *Nueve hechos y algunos mitos.* Dante Contreras. Véase en http://www.dii.uchile.cl/~revista/revista/vol2/n2/07.pdf

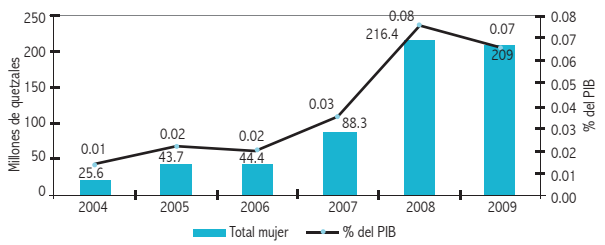
71 «Efectos del gasto público social sobre la pobreza y la desigualdad e instrumentos de focalización en Colombia». Véase: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20CAP%20III-IV.pdf

72 Cepal (2010).

73 Entrevista Paola González y Brisna Caxaj, 2009.

un crecimiento del 0.006%. Mientras que el Fondo de Desarrollo Indígena (Fodigua) y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (Codisra) registraron bajas en su presupuesto entre los años 2006 y 2009, de 0.02% y 0.006%, respectivamente.

Montos asignados dentro del Presupuesto de ingresos y egresos de la nación a los programas dirigidos al desarrollo de las mujeres (2004-2009) (millones de quetzales y porcentajes del PIB)



Fuente: UNAMG y CIIDH (2009); La Lupita (2009: 15).

En la gráfica anterior pueden observarse los montos asignados a programas dirigidos al desarrollo de las mujeres para el período 2004-2009: en ningún año se alcanza el 1% del PIB. Este presupuesto escaso dificulta el impulso de procesos a largo plazo. «El hecho de que estén funcionando algunos programas en los distintos ministerios y secretarías no garantiza que se esté promoviendo el desarrollo de las mujeres y por ende que se esté cumpliendo las metas del PNPDIM y PEO 2008-2023».[74] La insuficiente asignación presupuestaria genera inestabilidad de los programas que tienden a desaparecer y a generar impactos inesperados o no controlados.

La falta de datos estadísticos e indicadores que desentrañen las relaciones de género constriñe el diseño, puesta en práctica y evaluación efectiva de los programas gubernamentales[75] y de la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023. Sin embargo, se espera que las recomendaciones realizadas por la Asociación Política de Mujeres Mayas y la Comisión de la Mujer del Congreso de la República de Guatemala 2009-2010[76] se lleven a la práctica: a) construcción de un presupuesto nacional con perspectiva de género y pueblos indígenas, b) incorporación en la *Ley orgánica del presupuesto* (D.º 101-97) de un artículo que establezca lineamientos para que en la formulación, elaboración, programación y ejecución del presupuesto de cada año fiscal se incluya un clasificador con perspectiva de género y etnicidad.

Fuente: Asturias, M. y Mendizábal, B. (2010) y Asociación Política de Mujeres Mayas y Comisión de la Mujer del Congreso de la República (2010).

C 5

Finalmente, aunque no se dispone de amplia información para medir la equidad del gasto social por municipio, se presentan a continuación estimaciones aproximadas sobre la dispersión en la distribución del aporte constitucional por municipio, para 2008 y 2009, así como la distribución proporcional y monto *per cápita* del aporte constitucional a las municipalidades para 2009.

Tabla 5.15 **Aporte constitucional a las municipalidades, valores indicativos (2008 y 2009)**

	Aporte (Q miles)		per cápita (Q)	
	2008	2009	2008	2009
Media	12,024.0	12,115.5	528.5	514.7
Mínimo	4,638.1	5,173.8	93.9	95.3
Q1	7,582.2	7,988.4	243.7	249.9
Q2	9,454.1	9,810.8	369.8	369.5
Q3	13,988.6	13,698.1	638.1	627.8
Máximo	141,684.8	133,171.7	4,418.1	5,016.4

Fuente: elaboración con cifras del Minfin.

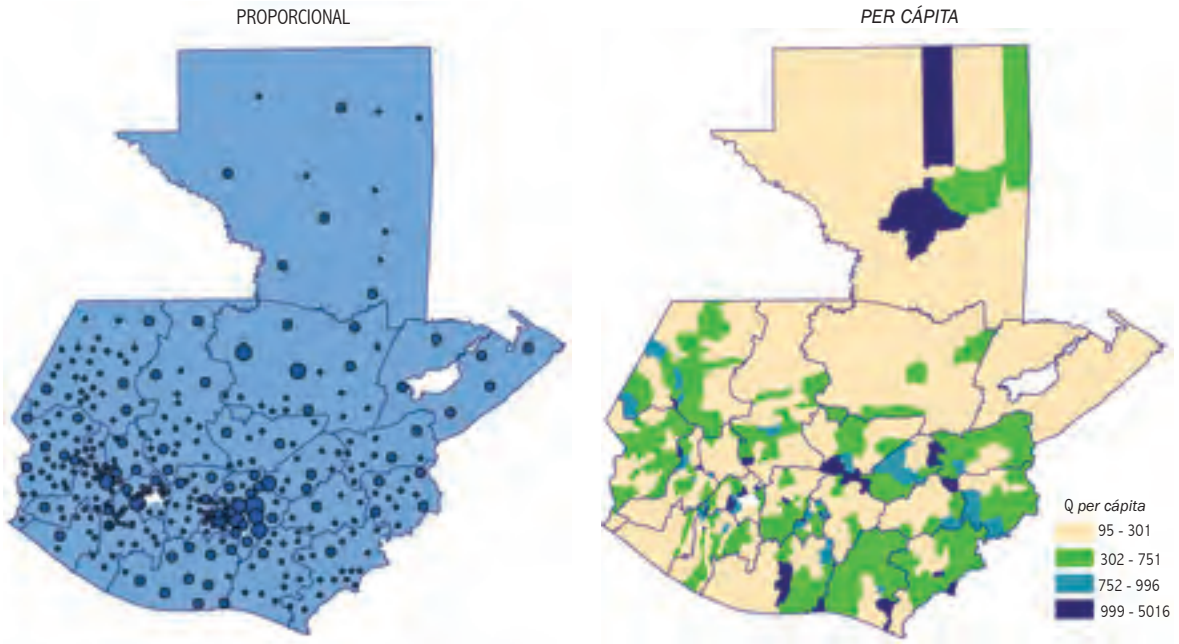
Las diferencias sustantivas entre los aportes mínimos dados a un municipio de Q4, 638.1 (2008) y Q5, 173.8 (2009) y los máximos de Q141, 684.8 (2008) y Q133, 171.7 (2009), dan como resultado brechas *per cápita* del orden de Q4, 324.2 y Q4, 921.1, para 2008 y 2009, respectivamente, lo cual incide en el desarrollo inequitativo de los territorios. Esto se aprecia más en la figura 5.1

Los montos *per cápita* mayores se concentran más en municipios como: San José del Golfo, San José, San Juan La Laguna, Santa Catarina Barahona y Santa María Visitación. Los montos *per cápita* menores se ubican en: Villa Nueva, Mixco, San Juan Sacatepéquez, Chichicastenango y Sololá.

En suma, el efecto redistributivo del ingreso a través del GPS en educación y salud no tiene los resultados esperados de una política fiscal que tienda a mejorar los niveles de equidad de la población. Tampoco se genera un impacto positivo con la asignación insuficiente para los programas con enfoque de género ni a nivel territorial. Todo esto significa que el gasto social no cumple de forma eficiente su rol de distribuidor del ingreso y de la equidad, asociado con una mejora del desarrollo humano, ya que no corrige las desigualdades.

74 La Lupita (2009: 19).
75 Barrios-Kleé y Romero (2003: 114).
76 Asociación Política de Mujeres Mayas y Comisión de la Mujer del Congreso de la República (2010).

Figura 5.1 **Distribución proporcional y monto *per cápita* del aporte constitucional a las municipalidades (2009)**



Fuente: elaboración propia con datos del Siaf, Minfin.

4.4 Otras limitaciones de la política fiscal del Estado

El Estado guatemalteco presenta otras limitaciones en la aplicación de su política fiscal en relación con el desarrollo humano, de las cuales se destacan las más importantes. Se hace referencia, por una parte, a recursos financieros del presupuesto de la nación transferidos y ejecutados bajo las modalidades de fideicomisos y transferencias a organizaciones no gubernamentales (ONG) que han sido cuestionadas por la transparencia y la rendición de cuentas debido a las dificultades afrontadas en su control público y en las auditorías de la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN); por otra parte, la existencia de aportes obligatorios constitucionales y rigideces fiscales que restan flexibilidad a la elaboración del presupuesto, y finalmente, las modificaciones presupuestarias que constituyen una práctica a veces excesiva que repercute en la ejecución eficiente de los planes de acción y limita la planificación en el corto y mediano plazo.

4.4.1 Fideicomisos

Funciona con creciente importancia una modalidad del gasto público que se realiza por conducto de empresas privadas de diversa naturaleza. Se trata de la ejecución de buena parte del presupuesto estatal por medio de fideicomisos, una modalidad no prevista de manera específica en la legislación vigente. Los fideicomisos son contratos típicamente mercantiles, entre actores privados, que se encuentran regulados en el *Código de Comercio* guatemalteco,[77] instrumento jurídico en el cual no se habla claramente sobre su ampliación al Estado. Su utilización se remonta a 1976, año en que el Gobierno, en respuesta a las necesidades de reconstrucción del país acaecidas como consecuencia del terremoto del mismo año, creó varios fideicomisos por intermedio del Minfin, utilizando al Banco de Guatemala.[78]

Conforme la definición del *Diccionario de la Real Academia Española* (Drae), el fideicomiso es «una disposición por la cual el testador deja su hacienda o parte de ella encomendada a la buena fe de alguien para que, en caso y tiempo determinados, la transmita a otra persona o la invierta del modo que se le señala.» En Guatemala, ha operado como una relación contractual entre el Estado, que actúa como *fideicomitente*, y una institución bancaria, que es el ente *fiduciario* que administra recursos públicos por una entidad privada, que es el *fideicomisario*. De conformidad con la legalidad existente, los recursos públicos deben ser fiscalizados en su ejecución y en sus resultados, de donde pueden originarse faltas, incumplimientos y delitos cometidos por el fideicomisario. De no procederse así, se está violando flagrantemente la *Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*, la

77 Los fideicomisos públicos son instrumentos jurídicos creados por la administración pública para cumplir con una finalidad lícita y determinada, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social mediante el manejo de los recursos públicos administrados por una institución fiduciaria. Asimismo, mediante el contrato de fideicomiso se da seguimiento a diversos programas y proyectos estatales que persiguen el bien común. Véase: http://www.minfin.gob.gt/fideicomisos/archivos/1_1_abc_fideicomisos.pdf
78 Véase: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03_1187.pdf

de *Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios Públicos* y, sobre todo, la de *Servicio Civil*.

Los recursos fiscales se recogen para ejecutar funciones públicas en provecho de la nación. Solo en casos excepcionales el Estado puede contratar los servicios de instituciones privadas para realizar determinadas obras que no está en capacidad de ejecutar. La condición imprescindible es la fiscalización permanente y el control final de la obra, tras lo cual se expide el visto bueno y se realiza el pago final. Este procedimiento no está siendo satisfecho en algunos momentos de este proceso y se realiza con fideicomisarios que no son entidades privadas identificadas previo concurso de antecedentes. Constituye, por lo tanto, una deficiencia que llama la atención por tres razones: a) porque el fideicomisario no es seleccionado por medio de la *Ley de Licitaciones*, sino de forma arbitraria; b) porque no se practica el control pactado de la obra y, c) por el importante monto de recursos públicos que se han comprometido en los últimos años. La suma de esas tres razones apunta a la existencia de un Estado que cede funciones públicas y se debilita como poder encargado de dirigir la nación. Esto amerita una pronta revisión del marco legal correspondiente.

El uso de transferencias desde el Estado al sector privado también ha sido influido por la engorrosa aplicación de la *Ley de Compras y Contrataciones*. Esta figura no constituye en sí misma un mecanismo inviable para la ejecución del gasto; más bien el cuestionamiento radica en la poca transparencia en el uso de los fondos y como garante de la confianza ciudadana en cuanto al manejo de la cosa pública.

En 2008, el Minfin reportó la existencia de 60 fideicomisos vigentes hasta la fecha, de los cuales 50 son manejados por entidades de la administración central y 10 por las instituciones autónomas y descentralizadas. Sin embargo, su

Tabla 5.16 **Inversión no reembolsable y gastos de los fideicomisos públicos vigentes (2002-2008)**
En millones de quetzales y porcentajes

Inversión no reembolsable y gastos de los fideicomisos públicos vigentes							
Millones de Q y porcentajes							
FIDEICOMISOS	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Total Banguat (6 F)	536.7	301.3	220.4	278.7	345.1	364.1	788.1
Total Banrural (14 F)	91.8	111.1	64.4	108.7	53.6	64.2	69.5
Total CHN (8 F)	51.3	130.3	118.1	292.7	760.4	1,390.4	630.5
Total Bantrab (2 F)	6.9	17.0	13.4	13.9	26.2	19.2	15.6
Total industrial (2 F)	918.6	921.9	653.3	689.7	933.0	1,033.6	1,949.1
Total Corfina (3 F)	2.6	2.3	2.2	1.9	0.0	1.9	2.2
Total Agromercantil (1 F)	0.9	1.2	1.8	1.5	0.7	0.8	0.8
Total G&T Continental (2F)	0.0	0.0	0.0	0.7	12.5	118.9	10.0
Total BCIE (1F)	0.2	0.1	0.3	0.3	0.4	0.5	0.3
TOTAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL	**1,609.0**	**1,485.3**	**1,073.9**	**1,388.1**	**2,131.9**	**2,993.7**	**3,466.1**
Total Banrural (4F)	42.3	61.7	58.8	47.8	116.8	39.1	77.4
Total CHN (1 F)	99.1	67.3	69.5	70.6	70.3	69.2	68.6
Total Agromercantil (3 F)	1.7	5.4	22.4	19.3	16.4	16.5	69.5
Total Bantrab (2 F)	0.0	3.5	3.8	0.7	2.0	4.7	4.0
Total Financiera de Occidente (1F)	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3
Total Financiera MVA (1F)	0.5	0.0	10.7	7.6	6.8	5.7	-0.5
Total financiera G&T Continental (2F)	0.0	0.0	0.0	0.0	14.3	21.7	23.2
Total G&T Continental (1F)	0.0	0.0	0.0	0.0	43.3	10.2	15.1
Total Industrial (6 F)	0.0	0.0	0.0	278.8	80.5	230.0	238.5
TOTAL DESCENTRALIZADAS Y AUTÓNOMAS	**143.6**	**137.8**	**165.3**	**425.1**	**350.7**	**397.4**	**496.1**
TOTAL GENERAL DE 60 FIDEICOMISOS	**1,752.6**	**1,623.1**	**1,239.1**	**1,813.2**	**2,482.6**	**3,391.1**	**3,962.2**
Porcentaje respecto del PIB	**1.1%**	**0.9%**	**0.7%**	**0.9%**	**1.1%**	**1.3%**	**1.5%**
Porcentaje respecto del gasto público	**7.8%**	**6.3%**	**6.7%**	**7.4%**	**10.0%**	**10.7%**	**9.3%**

Fuente: Minfin.
Nota: en paréntesis el número de fideicomisos.

monitoreo y control son exiguos debido a que están fuera de la cobertura del Sistema Integral de Administración Financiera (Siaf) y de la CGCN.[79]

La tabla 5.16 recoge la información parcial disponible en las cifras oficiales del Minfin para el período 2002-2008, por fiduciario. Las actividades a las que se orientan los recursos son variadas; entre ellas se puede mencionar transporte, vivienda, mantenimiento vial, energía eléctrica, microempresa y programas de inversión social.

El porcentaje de los recursos públicos ejecutados representaba alrededor del 7% del presupuesto y el 1% del PIB hasta 2005, mostrando un salto cualitativo a partir de 2006. Esto se explica debido a que recursos asignados en años previos fueron ejecutados hasta 2006, como los casos de «Bosques y agua para la concordia» y lo invertido para paliar consecuencias de la tormenta tropical Stan, además de incrementos en la inversión por medio del Fondo Vial. En 2007 y 2008, las asignaciones se fortalecieron, pasando a representar el 10% del presupuesto y el 1.5% del PIB. En estos años, el Fondo de Conservación Vial ejecutó más del 50%. Le siguen en importancia el Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz), con una ejecución cercana al 19%, y el Fideicomiso Nacional del Fondo de Educación Rural Co-participativa, con un 15%.

El uso de fideicomisos se ha desarrollado con niveles de transparencia poco aceptables, de acuerdo a análisis realizados por el Minfin, que plantea que hay 28 fideicomisos con comités técnicos facultados para emitir disposiciones reglamentarias que son aprobadas posteriormente por un acuerdo ministerial. Sin embargo, dichos comités también son órganos de consulta y toma de decisiones, gozando de un grado de discrecionalidad que no coincide con la necesidad de contar con reglas estables y transparentes para el manejo del gasto público.[80] A su vez, en 21 de los fideicomisos públicos el Estado no es fideicomisario, aunque pueda ser un beneficiario de hecho.

Los vacíos en la regulación específica de los fideicomisos públicos dificultan la aplicación de mecanismos adecuados de control desde la perspectiva de la política de gasto público. Por lo tanto, no permiten conocer y/o asignar eficientemente el gasto a las necesidades prioritarias de la población en materia de desarrollo humano. Se hace urgente una revisión amplia del uso de esta figura para fondos públicos y del marco legal que la respalda.

4.4.2 Organizaciones no gubernamentales

Como ya se dijo, a la modalidad de fideicomisos se suma otra muy cuestionada dentro de la ejecución del presupuesto. Las transferencias de fondos a ONG[81] son un aspecto sensible para la transparencia fiscal debido a que no consideran la *Ley de Contrataciones del Estado*.

Recuadro 5.5

Ley de Contrataciones del Estado de Guatemala

Título I, Capítulo único

ARTÍCULO 1. Objeto. La compra, venta y la contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, se sujetan a la presente ley y su reglamento. Las donaciones que a favor del Estado, sus dependencias, instituciones o municipalidades hagan personas, entidades, asociaciones u otros Estados o Gobiernos extranjeros, se regirán únicamente por lo convenido entre las partes. Si tales entidades o dependencias tienen que hacer alguna aportación, a excepción de las municipalidades, previamente oirán al Ministerio de Finanzas Públicas.

Durante la última década, la entrega de recursos a las ONG para la ejecución del gasto público creció significativamente, pasando del 1.3% del gasto público, en 1998, a cerca de 4.6%, en 2008. Este crecimiento refleja la forma como el Estado recurre a actores no gubernamentales para ampliar la cobertura de programas públicos, principalmente en zonas rurales que no tienen acceso a los servicios de las instituciones del Gobierno central. Sin embargo, esta modalidad ha generado cuestionamientos en materia de transparencia, por lo que su situación es similar al uso de fideicomisos en el sentido de que el marco legal que respalda estas operaciones debe ser revisado con cautela.

A partir de 2008 se aplica una normativa especial,[82] por la cual se suscriben convenios con ONG para poder ejecutar gastos cuyo traslado de fondos sigue un sistema de anticipos condicionados al registro contable oportuno y sujeto a la presentación de informes de avance físico y financiero. Esta normativa busca controlar una modalidad de ejecución financiera que dificulta el control estatal sobre la ejecución

79 Véase: http://www.minfin.gob.gt/archivos/publicaciones/1_inf_13_feb_08.pdf
80 Véase: http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/info2_polfiscal.pdf
81 Las organizaciones no gubernamentales son entidades privadas con personalidad jurídica diversa y variada, orientadas hacia fines y objetivos humanitarios, sociales, de beneficencia, derechos humanos y desarrollo económico, social, ambiental y cultural, entre otros. Financian sus actividades, estudios e incidencia con fondos privados, donaciones o recursos públicos. Véase: http://www.minfin.gob.gt/archivos/ong/parte1.html
82 Minfin (mayo de 2010).

Tabla 5.17 Ejecución del gasto público por ONG (millones de quetzales y porcentajes)[83]

Años	Ejecución aproximada por ONG	Porcentaje del gasto total
1998	208.0	1.3
1999	361.0	1.9
2000	540.7	2.7
2001	544.2	2.5
2002	873.3	3.7
2003	1256.9	4.6
2004	981.7	3.6
2005	1359.3	4.4
2006	1774.7	4.9
2007	1643.7	4.2
2008	1946.8	4.6

Fuente: Minfin.

real del gasto y resultados, así como la supervisión por parte de la CGCN.[84] En la tabla 5.18 se presentan los resultados de las sanciones dadas a las ONG en 2008 por parte de la CGCN; entre ellas, solamente el 25.5% no ha sido sancionada y más del 50% ha recibido sanciones menores a cien mil quetzales, mientras que más del 20% cuenta con sanciones mayores a dicha cantidad.

Tabla 5.18 Sanciones a ONG (2008)

Categoría	Núm. de ONG	%	Núm. de sanciones	%	Montos en Q	%
Sin sanción	28	25.5	-	-	-	-
Con sanción menor a Q.100,000	58	52.7	135	56.0	1,309,663.4	11.8
Con sanción mayor a Q.100,000	24	21.8	106	44.0	9,827,120.4	88.2
Total	**110**	**100.0**	**241**	**100.0**	**11,136,783.8**	**100.0**

Fuente: CGCN, Dirección de Auditoría de Entidades Especiales.

4.4.3 Aportes constitucionales y rigideces fiscales

El rol del Estado en el uso de los recursos, en sus diferentes ámbitos, parte de la ejecución del presupuesto de la nación. Por este motivo, cualquier mejora en la distribución del mismo debe considerar el tema de la flexibilidad presupuestaria. Ésta permite a los Gobiernos asignar recursos a programas públicos relevantes conforme a prioridades razonables y objetivos establecidos en planes gubernamentales o de desarrollo. Por esa razón, existe una preocupación creciente sobre la manera como la rigidez limita la estructura de los presupuestos públicos.[85] Generalmente, dichas rigideces fiscales son restricciones institucionales que se plasman en el marco legal y normativo.[86]

En Guatemala, la *Constitución Política de la República* asignó determinados porcentajes del gasto o de la recaudación de impuestos a favor de ciertas dependencias, instituciones o programas. En conjunto, estas asignaciones representan una décima parte del presupuesto (véase tabla 5.19). A estas pre asignaciones se les denomina *aportes constitucionales*, mediante los cuales se le asignan fondos al Organismo Judicial (OJ); Corte de Constitucionalidad (CC); Universidad de San Carlos (Usac); Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG); las municipalidades, educación física, recreación y deporte; y deporte no federado.

Tabla 5.19 Aportes constitucionales: rigideces fiscales legales. (presupuesto devengado en millones de quetzales)

Aportes constitucionales	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Organismo Judicial	437.7	437.7	566.2	636.8	701.1	754.8
Corte de Constitucionalidad	21.9	21.9	28.3	31.8	35.1	37.7
Universidad de San Carlos	537.2	547.2	707.7	796	876.4	943.5
Municipalidades	1075	1094.4	1415.4	1591.9	1752.8	1887
Deporte federado	164.2	164.2	212.3	238.8	262.9	283.1
Educación física, recreación y deporte	73.6	59.5	84.1	118.1	109.8	96.9
Deporte no federado	53.2	62.8	98.7	117.7	112.3	102.3
Totales	**2362.8**	**2387.6**	**3112.8**	**3531.1**	**3850.4**	**4105.2**
Porcentajes de los ingresos corrientes	**10.9%**	**10.2%**	**12.5%**	**12.1%**	**11.5%**	**11.5%**

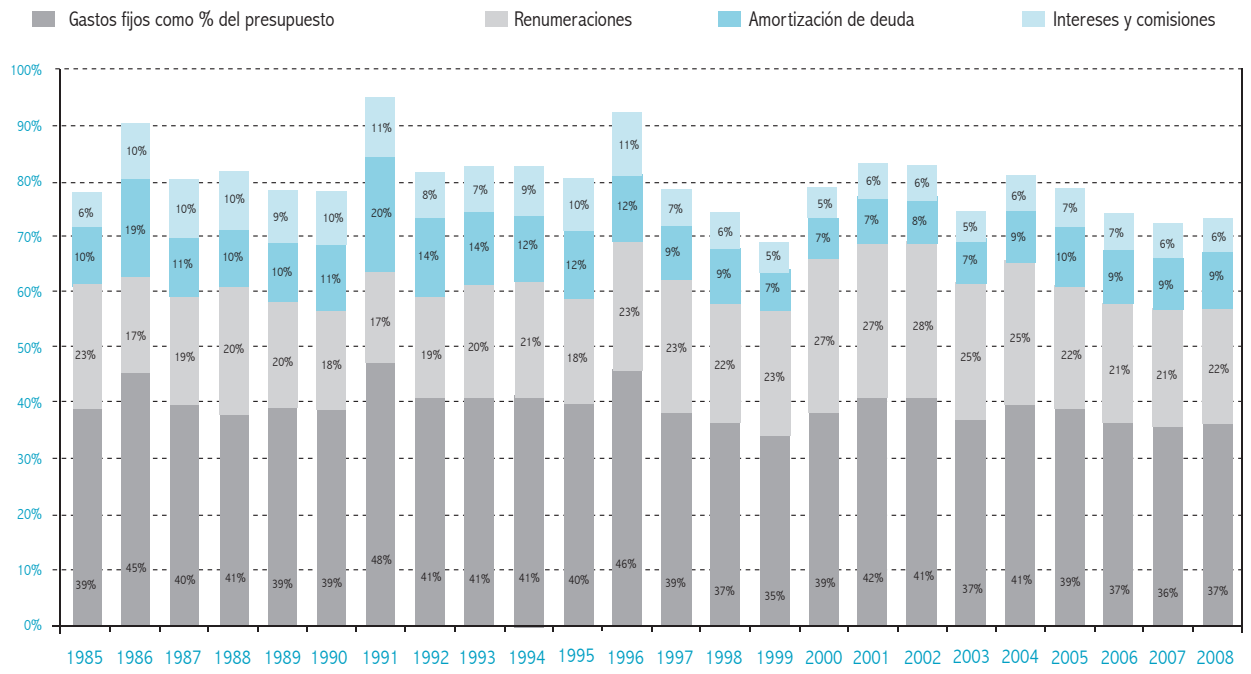
Fuente: Minfin (varios años). Liquidaciones de presupuestos de ingresos y egresos.

Adicionalmente, existen otras limitaciones como el pago de remuneraciones, amortización de la deuda e intereses y comisiones, que son gastos inevitables y, en términos prácticos, *fijos*.

En su conjunto, estos gastos representan cerca del 40% del presupuesto. Aunado a los aportes institucionales, se deduce que el 50% del presupuesto de la nación enfrenta inflexibilidades de modificación e incide en la mejora de rubros relevantes en función del desarrollo humano.

83 Para el período 1998-2007, de acuerdo con el Minfin, las cifras presentadas corresponden a las transferencias al sector privado, excluyendo transferencias a personas y los aportes al Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade). Estos montos constituyen una aproximación a la ejecución financiera por ONG; es decir, los montos transferidos en forma directa y no necesariamente la ejecución real. Se emplea esta aproximación puesto que no se dispone de otra fuente de información.
84 Véase: http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/info3_polfiscal.pdf (:18)
85 Icefi (2008: 1).
86 Algunas rigideces inhiben el rol del Estado al no poder introducir mejoras en la equidad del presupuesto; restringen, además, la posibilidad de desarrollar políticas anti cíclicas. Sin embargo, en ciertos casos, asignaciones inflexibles del gasto social pueden ser una apuesta positiva por parte del Estado, ya que se asegura recursos de mediano y largo plazos para temas sensibles que deben estar aislados de las fluctuaciones de corto plazo, las cuales pueden provenir de la discusión anual de los presupuestos.

Gráfica 5.26 Otras rigideces fiscales (1985-2008)



Fuente: Minfin.

Un estudio revelador, desarrollado por el Icefi (2008), plantea que las rigideces fiscales del presupuesto de Guatemala ascienden, en total, al 99.8% de los ingresos corrientes. La mayor parte de este porcentaje se conforma por el gasto (alrededor del 66% de las rigideces totales), mientras que el 34% restante se da por el lado del ingreso. La rigidez más importante por el lado del ingreso corresponde al IVA-Paz; en cuanto al gasto, la rigidez más relevante la constituyen los servicios de deuda y las remuneraciones (véase anexo estadístico). Estas restricciones *a priori*, por aspectos legales o por compromisos adquiridos, limitan la posibilidad del presupuesto para generar cambios sustanciales. En suma, el fortalecimiento del gasto público debe ir acompañado de un fortalecimiento financiero, mayor eficiencia en el uso de los recursos limitados, transparencia de los procesos de ejecución y rendición de cuentas.

4.4.4 Transferencias presupuestarias interinstitucionales

Las transferencias presupuestarias interinstitucionales año con año pueden ser una práctica que limita la eficiencia del uso de los recursos públicos y la planificación del gasto público en el corto y mediano plazos. Aunque se argumenta que es un mecanismo que introduce flexibilidad al presupuesto, se tendría que reducir este tipo de ajuste para obligar a que la elaboración inicial del presupuesto considere de forma anticipada las necesidades de las diferentes instituciones conforme su pertinencia y su incidencia.

Al 31 de diciembre de 2008 se aprobaron 45 acuerdos gubernativos de presupuesto, en los cuales algunas entidades resultaron receptores netos de recursos, es decir recibieron más recursos que lo que originalmente se había presupuestado (débitos menores que los créditos), y otras cedieron recursos en términos netos, es decir, se les redujeron los fondos asignados originalmente (débitos mayores que los créditos). La tabla 5.20 muestra las entidades receptoras y que cedieron recursos de los 45 acuerdos gubernativos de presupuesto de 2008.

Los Ministerios que recibieron más fondos de los asignados originalmente fueron el de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, algunas secretarías y las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro; los que enfrentaron más recortes presupuestarios fueron el Ministerio de Educación (Mineduc), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y de Gobernación (Mingob). Esto incide mucho en las posibilidades del Estado de contribuir con mayor eficacia en los niveles de desarrollo humano, si lo que se reduce tiene relación con gastos sociales claves como la educación, la salud, el empleo y la seguridad.

A manera de conclusión, los recursos escasos y las dificultades históricas reclaman un incremento de esfuerzos presupuestarios y de gestión, en cantidad, calidad y transparencia del gasto público. En los últimos 25 años, el Estado guatemalteco no ha aprovechado plenamente el potencial de la política fiscal para fomentar el desarrollo

Tabla 5.20 **Reasignaciones entre entidades como resultado de las modificaciones presupuestarias aprobadas por *Acuerdo Gubernativo de Presupuesto* en 2008 en millones de Q**

Entidad	Débitos	Créditos	Efecto neto
Receptores netos			
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	172.5	1,119.4	946.9
Secretarías y otras dependencias	499.3	868.1	368.8
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	449.0	859.2	410.2
Mnisterio de Economía	61.8	160.9	99.1
Ministerio de Relaciones Exteriores	5.0	45.0	40.0
Ministerio de Finanzas Públicas	10.2	16.2	6.0
Vicepresidencia de la República	0.0	6.0	6.0
Ministerio de Energía y Minas	4.1	6.0	1.9
Presidencia de la República	30.1	34.8	4.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	7.2	7.5	0.3
Cedieron en términos netos			
Procuraduría General de la Nación	4.0	0.0	-4.0
Ministerio de la Defensa Nacional	30.0	0.0	-30.0
Ministerio de Cultura y Deportes	89.5	28.1	-61.4
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	293.9	149.9	-144.0
Servicio de la deuda pública	301.0	100.0	-201.0
Ministerio de Gobernación	418.9	160.0	-258.9
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	281.7	20.0	-261.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	307.7	6.3	-301.4
Ministerio de Educación	868.5	247.0	-621.5
Total	**3,834.4**	**3,834.4**	**0.0**

Fuente: http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/info3_polfiscal.pdf

humano, pese a esfuerzos puntuales de mejora plasmados en instrumentos que van desde los *Acuerdos de paz* hasta el *Pacto fiscal*. Esto se explica por diversas limitaciones y retos afrontados, como la falta de diversificación del financiamiento público, la exigua carga fiscal, los altos niveles de evasión, la corrupción, la estructura mayormente regresiva del sistema de recaudación, el uso inadecuado de recursos escasos por medio de figuras jurídicas cuestionadas por su transparencia y posibilidades de rendición de cuentas, el gasto público y social insuficiente e inequitativo, inflexibilidades presupuestarias, bajos niveles de ejecución y transferencias presupuestarias interinstitucionales que sacrifican temas clave para el bienestar social. La aplicación de la política fiscal en los ámbitos asociados con el desarrollo humano expresa fuertes desafíos, sobre todo al no haber logrado un mayor aprovechamiento del efecto multiplicador del gasto público sobre el crecimiento global y sobre la actividad privada; al no haber cumplido de forma eficiente su rol de estabilizador del ciclo económico; y al no haber redistribuido el ingreso nacional para mejorar sustancialmente los niveles de equidad que permitan cumplir los ODM y fortalecer las capacidades de la población, bajo el paradigma del desarrollo humano que concibe a las personas como el fin del desarrollo y, al mismo tiempo, como agentes generadores de dicho desarrollo.

CAPÍTULO 6

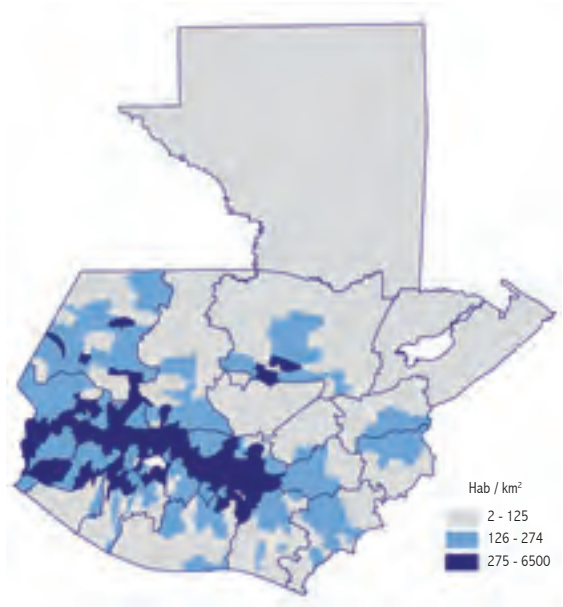
Ri uq'ab'b'e re ri nutinimit
kub'atz'ij rib' chirij jun
chuxo'l taq ri qaqan.
Las veredas de mi pueblo
se le enredan a uno
entre los pies.

Humberto Ak'abal

Sobre la densidad territorial del Estado

Guatemala se encuentra en un territorio ambientalmente diverso, el cual se extiende en 108,889 kilómetros cuadrados, con una elevación en un rango de cero a cuatro mil metros sobre el nivel del mar. Los más de 14 millones de habitantes (51% mujeres) se encuentran en cerca de 28 mil lugares poblados.[1] En las localidades consideradas rurales, habita el 45% de la población. Los municipios más densamente poblados se localizan en las mesetas y valles configurados a lo largo de la Sierra Madre (véase figura 6.1).

Figura 6.1 **Densidad poblacional por municipio**



Fuente: INE-Celade. *Proyecciones de población.*

La población es étnica y lingüísticamente diversa. Los pueblos maya, xinka y garífuna pueblos indígenas comparten el territorio con la población ladina o mestiza hispanoblante. Además de la comunidades hablantes de español y garífuna, existen 22 comunidades lingüísticas mayas. Estas son: k'iche', kaqchikel, tz'utujil, achi', sakapulteka, sipakapense, uspanteka, poqomam, poqomchi', q'eqchi', mam, ixil, awakateka, tektiteka, q'anjob'al, chuj, akateka, itza', mopan, ch'orti', jakalteka (popti') y chalchiteka. El pueblo xinka habla español debido a un proceso histórico de desplazamiento lingüístico; ahora se hacen esfuerzos por recuperar el idioma xinka.

La población indígena constituye un 40.0% de la población total,[2] asentada predominantemente en la región noroccidental del país (véase figura 6.2). El territorio está organizado política y administrativamente en 22 departamentos y 333 municipios, que constituyen unidades políticas administrativas.[3]

Recuadro 6.1

La dinámica de población y la presencia del Estado en el país

En los últimos cinco años, la población de Guatemala creció de 12.7 a 14.4 millones de habitantes. Para el año 2015, se pronostica que habrá 16.2 millones de guatemaltecos. La tasa de fecundidad en el país es de las más altas en Latinoamérica: 3.6 hijos por mujer en edad fértil para 2008-2009, lo cual significa alrededor de 400 mil nacimientos por año y una tasa de crecimiento anual de la población de 2.4%.

El desafío del Estado también pasa por cerrar las desigualdades existentes: las mujeres rurales tienen un promedio mayor de hijos por mujer (4.2 hijos respecto a 2.9 en mujeres urbanas); las mujeres indígenas presentan un promedio de 4.5 hijos por mujer mucho mayor a 3.1 hijos,

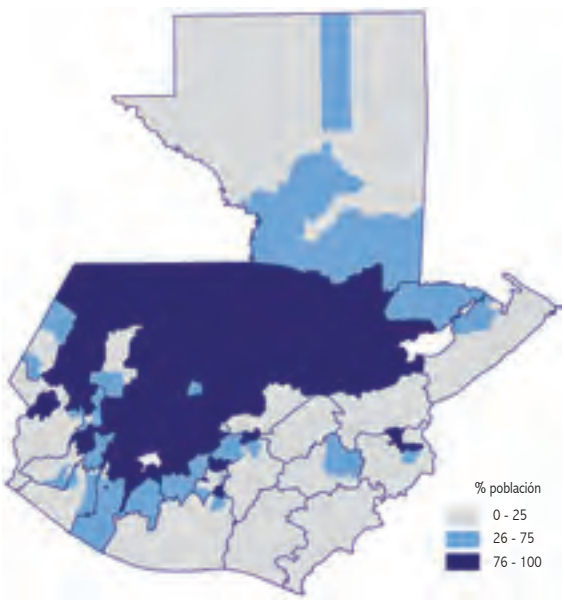
1 Según proyecciones de población de INE-Celade para 2010.
2 Según censos y encuestas del Instituto Nacional de Estadística (INE), basados en auto identificación.
3 *Ley Preliminar de Regionalización.*

que es el promedio por mujer no indígena. Las regiones norte y nor-occidente, que tienen altos porcentajes de población indígena y rural, son también los lugares donde el promedio de hijos por mujer es mayor: 4.4 y 4.6, respectivamente. En estas regiones y en la población rural e indígena es también en donde se concentran los mayores niveles de pobreza del país y en donde se espera un crecimiento mayor de la población.

La presencia del Estado en los territorios con estas características, la focalización de la intervención en los grupos de población más vulnerables y la modernización de la estructura organizativa del Estado para incluir la dinámica de la población dentro de los criterios de intervención y planificación son los desafíos para mejorar la relación entre la presencia y densidad del Estado y la creciente demanda de servicios.

Fuente: Fondo de Población de Naciones Unidas (Unfpa) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Figura 6.2 Proporción de población indígena por municipio



Fuente: *Censo 2002.*

En este capítulo se analiza lo que con cierta licencia expresiva denominamos *la densidad local del Estado*. Esta expresión constituye un préstamo lingüístico para hacer referencia al «peso» relativo del Estado a lo largo del territorio, utilizando como unidad de análisis los municipios del país y su «volumen» poblacional.

El municipio forma parte del Estado, tal como sucede en muchos países de América Latina. Así lo reconoce la *Constitución Política de la República* en sus artículos 134 —que establece la autonomía y dicta la necesidad de que haya coordinación con las políticas generales del Estado— y el 224 —que indica que el municipio es una división administrativa. Su régimen interior está determinado por los artículos del Capítulo VII, en donde se ratifica su autonomía institucional.[4] El municipio es un espacio de vida pública, de interacciones políticas pero, especialmente, del poder cuando se realiza ejecutando funciones, o dejándolo de hacer: es la expresión local del Estado.

1. Consideraciones conceptuales

La medición de *la densidad* del Estado tiene el propósito de identificar la estatalidad en términos cuantitativos. Con ello se alude a las dependencias de la estructura formal del poder Ejecutivo, en relación con sus funciones, por un lado, y por el «peso» de la burocracia y de los recursos financieros, por el otro. En la primera parte se identifica lo que se llamará la *presencia de dependencias del Estado,* con base en una distinción simple: una dicotomía que no califica sino solamente reconoce si existen o no dependencias estatales, en términos de «hay» o «no hay». En la segunda parte se describe la agregación de esta información en un índice con tres componentes: la presencia de dependencias, la cantidad de empleados públicos y el monto relativo de los recursos materiales y/o financieros que completan la dimensión estructural del Estado y que serán denominados *densidad del Estado.*

La densidad del Estado (DE) indica la manera como sus dependencias, burocracia y recursos disponibles aparecen distribuidos en el ámbito municipal. Esta información es cuantitativa y no cualitativa, no pretende arrojar luces sobre la calidad del servicio público. Para cada una de estas dimensiones se presenta un subíndice, cuyo valor va de 0 a 1, en donde 1 representa la mayor densidad *relativa.* El índice de densidad del Estado (IDE) es la media ponderada de los subíndices.[5] Cada subíndice, a su vez, comprende tres componentes de orden funcional: educación, salud y «otros» (categoría que engloba al resto de funciones del Estado). La media (ponderada) de cada componente, a lo largo de los tres subíndices, también genera otros subíndices, de educación, de salud y «otros», como se muestra en la tabla 6.1.

4 Todo lo relativo al municipio se encuentra reglamentado en el *Código Municipal* (D.º 12-2002) y, de distintas maneras por la *Ley de Descentralización* y su *Reglamento y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, también con su correspondiente *Reglamento*. En mayo de 2010, el Congreso aprobó el D.º 22-2010, que contiene reformas al *Código Municipal.*
5 Véase anexo metodológico.

Tabla 6.1 **Dimensiones y componentes del índice de densidad del Estado (IDE)**

Dimensiones/ componentes	Educación	Salud	Otros	Subíndices
a. Presencia de dependencias del Estado	Nivel de cobertura	Nivel de atención	Número de dependencias	$i_a=\mu(x_{1i})$
b. Burocracia (por número de habitantes)	Docentes	Personal MSPAS	Empleados	$i_b=\mu(x_{2i})$
c. Presupuesto de gastos *(per cápita)*	Q / hab.	Q / hab.	Q / hab.	$i_c=\mu(x_{3i})$
Subíndices	$i_{edu}= \mu(x_{i1})$	$i_{sal}= \mu(x_{i2})$	$i_{otr}= \mu(x_{i3})$	IDE= $\mu(x_{ij})$

Nota: véase anexo metodológico.

La información corresponde a los años 2008 a 2010 y proviene de distintas fuentes oficiales. La DE ha variado en el tiempo y el espacio. La calidad de la información disponible no ha permitido una presentación diacrónica, lo que daría una aproximación histórica y espacial sobre cómo el Estado aparece/desaparece o se fortalece/debilita local o regionalmente en la historia de Guatemala, tan llena de cataclismos sociales, terremotos y desastres por eventos naturales (recuadro 6.2) La presentación de datos con una complejidad ascendente es solamente un ejercicio preliminar para valorar cómo se relaciona el poder central con el municipio. Al respecto, es posible formular al menos una propuesta hipotética: la DE está relacionada con los intentos de institucionalización modernizadora o con las crisis políticas internas.

Recuadro 6.2

El impacto de los desastres por eventos naturales y la capacidad del Estado

Más del 10.0% del territorio guatemalteco es vulnerable ante eventos de sequía, principalmente en el llamado «corredor seco» que se extiende entre San Marcos y Zacapa y Chiquimula. Durante la sequía de 2004 resultaron 34,904 familias afectadas con pérdidas alrededor de los USD 88,000. La vulnerabilidad nacional también incluye heladas, que se acentúan entre diciembre y febrero, afectando al 7.0% de la superficie del país, principalmente en la sierra Madre y la sierra de Los Cuchumatanes. Las heladas de 2006 fueron nocivas para la seguridad alimentaria en cultivos como la papa, el trigo, las habas, fresas, frambuesas y mora.

Otros eventos que han crecido en número e intensidad en los últimos 50 años son los huracanes y las tormentas tropicales. Entre éstos se destacan el huracán Mitch en 1998, la tormenta tropical Stan en 2005 y la tormenta Agatha en 2010, que en conjunto dejaron un saldo aproximado de 1100 personas fallecidas, más de medio millón de damnificadas, especialmente personas indígenas y en condición de pobreza, y colapso de infraestructura vial, entre otros. Las pérdidas en total ascienden a USD 2,513.0 millones. La salud, la educación, la vivienda y el empleo de las personas damnificadas se vieron afectadas, es decir, capacidades básicas del desarrollo humano.

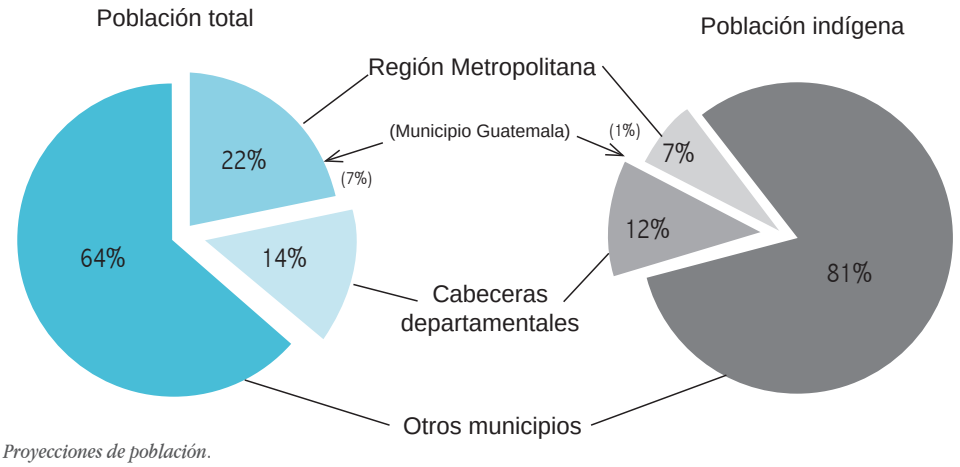
De acuerdo con la Cepal, la degradación ambiental, el cambio climático global y variabilidades estacionales tienen efectos acumulativos que aumentan la vulnerabilidad de los territorios ante los eventos naturales recurrentes. También los limitados recursos financieros del Estado reducen su capacidad de acción, prevención, y compensación a sectores, zonas y grupos sociales afectados, situación que se agudiza ante la reiterada reorientación de recursos públicos para atender emergencias y necesidades de recuperación post desastre que retrasa alcanzar objetivos del desarrollo de largo alcance.

Fuente: MARN (2009) e Informe de evaluación de daños y pérdidas Pacaya y Agatha. Misión Inter-Agencial CEPAL, BM, BID, PNUD, FMI, UE (2010)

Se utiliza la noción de Estado que aparece en varios capítulos anteriores. Hay varias definiciones adicionales. El Estado tiene una *estructura* que, como se explica en el capítulo IV, es el conjunto de *dependencias o instituciones* jerárquicas, las organizaciones que conforman al Estado. Por 'dependencia' se comprende un núcleo de actividades realizadas por un conjunto humano (burócratas) con propósitos precisos y con recursos financieros, materiales y políticos. Ellos se mueven con una racionalidad de orden público.

De igual manera, el Estado ejecuta un conjunto de *funciones* que definen su carácter y justifican su existencia. El Estado guatemalteco se está construyendo como un Estado democrático y, en consecuencia, sus funciones básicas son al menos seis: a) el mantenimiento del orden y control de la población y la sociedad (función judicial, orden público, seguridad, policía, cárceles, Ejército); b) cohesión e integración social (educación, salud, vivienda, ambiente, empleo, pobreza, etc.); c) función de legalidad para legitimar el orden político (función legislativa, elecciones, partidos políticos, derechos y obligaciones de la ciudadanía, control

Gráfica 6.1 Distribución de la población según categoría de los municipios



Fuente: INE-Celade. *Proyecciones de población*.

del funcionamiento, transparencia, etc.); d) financiamiento propio, uso estatal de su soberanía fiscal (monopolio del cobro de impuestos) para dotarse de recursos financieros; e) promoción del desarrollo (políticas económicas, relaciones con el mercado) y f) defensa de la soberanía y relaciones internacionales (relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales).

La distribución de las distintas dependencias del Estado obedece a la estructura territorial en que está organizado.[6] Asimismo, refleja el nivel de descentralización en que se ha construido la institucionalidad. La ciudad capital concentra una parte importante de estas dependencias. Muy pocas instituciones cuentan con una organización en el siguiente nivel, el regional. En este ámbito, las instituciones representadas en el Consejo Regional de Desarrollo cuentan con un tipo de representación constituida, en algunos casos, por las mismas personas que fungen como representantes en el nivel departamental. En el aspecto de organización territorial, debe decirse que las cabeceras departamentales cuentan con una mayor cantidad de representación de las entidades gubernamentales si se las compara con el nivel municipal. La información se presentará haciendo hincapié en esos tres niveles: ciudad capital, cabeceras departamentales y otros municipios.

Si bien el Estado está distribuido según esos niveles de organización, la población del país reside mayoritariamente en municipios que no son cabeceras departamentales (gráfica 6.1). Tan sólo el 21.0% de la población reside en la capital y en cabeceras departamentales. Si se toma en cuenta la cercanía de los municipios conurbanos con la ciudad capital, es preciso considerar que el departamento de Guatemala conforma la «región metropolitana», con un 22.0% de la población total del país viviendo en esta región. El 80.0% de la población indígena vive fuera de la región metropolitana y de las cabeceras departamentales.

2. Presencia de dependencias del Estado

2.1 Presencia de dependencias del Estado en los municipios

2.1.1 Presencia en algunas cabeceras departamentales

Se identifican sólo dos entidades con presencia, como tales, únicamente en la capital: el Ministerio de Finanzas (Minfin) y la Dirección del Fondo Social de Solidaridad. El Minfin centraliza el control del ingreso y del gasto público que ejecuta en todo el país. La Dirección del Fondo Social es un programa de combate a la pobreza, muy centralizado, que se realiza especialmente con comunidades del interior. En la tabla 6.2 se muestran las entidades que tienen dependencias solo en algunas cabeceras departamentales.

2.1.2 Presencia en todas las cabeceras departamentales

Para la realización especializada de algunas funciones públicas, hay entidades que se encuentran solamente en pocos lugares, pero existen otras que deben atender todos

6 *Ley Preliminar de Regionalización.*

Tabla 6.2 Entidades con presencia en algunas cabeceras departamentales

Departamento	Minfin	FSS	Minex	Inguat	Conap	Fodigua	Fontierra	Infom	Onsec	SCSP	SBSP
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
El Progreso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0
Sacatepéquez	0	0	0	X	0	0	0	0	0	0	0
Chimaltenango	0	0	0	0	0	X	0	0	0	0	X
Escuintla	0	0	0	0	0	0	X	0	0	X	X
Santa Rosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sololá	0	0	0	X	X	0	0	0	0	X	0
Totonicapán	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0
Quetzaltenango	0	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X
Suchitepéquez	0	0	0	0	0	0	X	X	0	X	0
Retalhuleu	0	0	0	0	X	0	0	0	0	X	0
San Marcos	0	0	0	0	0	0	0	X	0	X	0
Huehuetenango	0	0	X	0	X	X	0	X	0	0	X
Quiché	0	0	0	X	0	0	X	X	0	0	0
Baja Verapaz	0	0	0	0	X	0	0	0	0	X	0
Alta Verapaz	0	0	0	X	X	X	X	X	0	X	X
Petén	0	0	0	X	X	0	X	X	0	X	0
Izabal	0	0	0	X	X	0	X	0	0	X	0
Zacapa	0	0	0	0	X	0	0	X	0	X	X
Chiquimula	0	0	0	0	0	0	0	X	0	X	0
Jalapa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0
Jutiapa	0	0	0	0	X	0	0	X	0	0	X
Suma:	1	1	2	8	11	5	8	11	2	16	8

Fuente: Ministerios y Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).

los departamentos del país y que para ello se ubican en las cabeceras departamentales. El radio de acción de la presencia de entidades (PE) es departamental, cuya suma de irradiación es, entonces, nacional. Las *dependencias* que se mencionan a continuación cuentan con delegaciones en todas las cabeceras departamentales:

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga)
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi)
- Ministerio de Gobernación (Mingob)
- Ministerio de Economía
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)
- Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep)
- Consejo Nacional para la Reducción de Desastres (Conred)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Instituto Nacional de Bosques (Inab)
- Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
- Tribunal Supremo Electoral (TSE)
- Contraloría General de Cuentas (CGC)
- Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz)

Figura 6.3 Ubicación de cabeceras departamentales

Nota: los puntos señalan el centro del municipio que funge como cabecera, no necesariamente la ubicación del lugar poblado.
Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Geográfico Nacional (IGN).

2.1.3 Presencia en cabeceras y otros municipios

En esta categoría se pueden distinguir al menos dos casos. En el primero, las instituciones tienen presencia en algunas cabeceras y municipios. En el segundo, además de contar con presencia en todas las cabeceras departamentales, la tienen en otros municipios. En ambos casos, el número de municipios con presencia es variable. El hecho de que una institución tenga presencia en un municipio no implica que solamente realice actividades en dicha jurisdicción. El personal asignado puede tener a su cargo la atención de una demarcación geográfica mayor.

Este Informe no tiene el objetivo de proponer una explicación o justificación general del porqué las dependencias aparecen en unos y no en otros municipios, aunque se abre el tema a debate. Esto permite adelantar la idea de que hay sitios escogidos por alguna razón especial para situar estas dependencias y que por esa razón cumplen alguna función especializada.

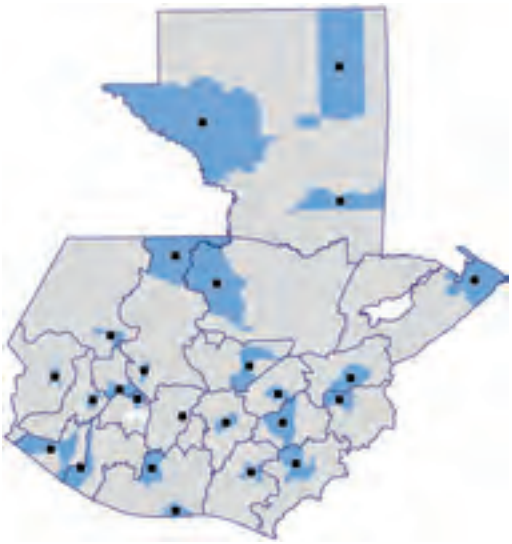
Figura 6.4 **Municipios con presencia de dependencias del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y del Ministerio de Energía y Minas**

a. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

b. Ministerio de Energía y Minas

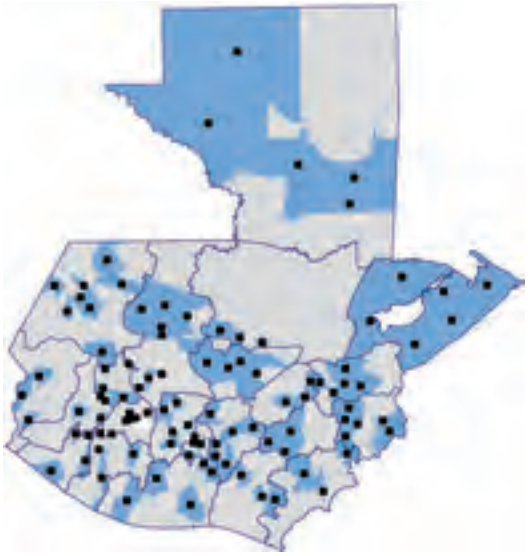
Fuente: Marn y MEM.

Figura 6.5 **Municipios con presencia de brigadas o comandos del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN)**



Fuente: MDN.

Figura 6.6 **Municipios con presencia de la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem)**



Fuente: Seprem.

Figura 6.7 **Municipios con presencia de dependencias de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas y la Defensoría de la Mujer Indígena**

a. Comisión contra la Discriminación y el Racismo

b. Defensoría de la Mujer Indígena

Fuente: Codisra y Demi.

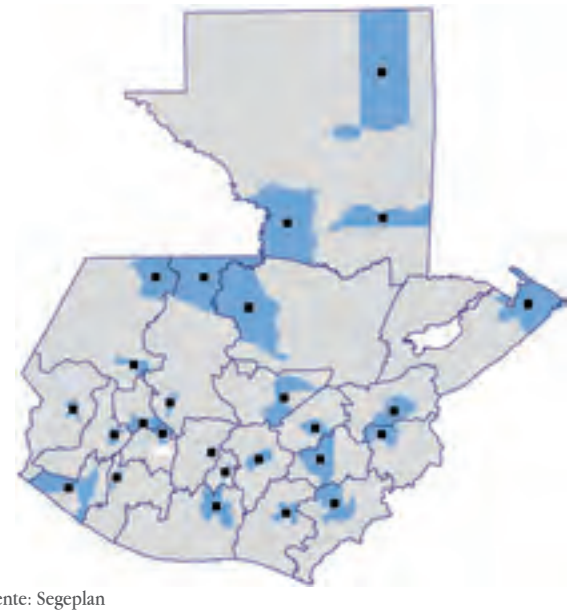
Figura 6.8 **Municipios con presencia de dependencias de la Secretaría de Seguridad Alimenaria y Nutricional y del Consejo de Cohesión Social**

a. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

b. Consejo de Cohesión Social

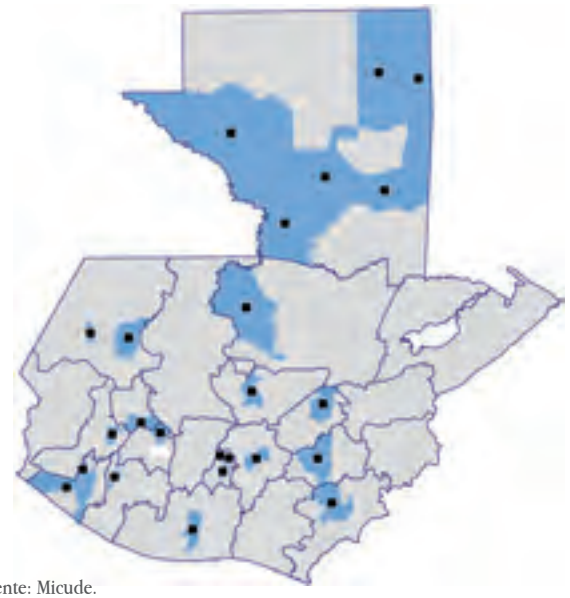
Fuente: Sesán, Secretaría de Programación y Planificación (Segeplan) y Programa «Mi familia progresa» (Mifapro).

Figura 6.9 Municipios con delegaciones de Segeplan



Fuente: Segeplan

Figura 6.10 Municipios donde hay dependencias del Ministerio de Cultura y Deportes



Fuente: Micude.

2.1.4 Entidades presentes en todos los municipios

La presencia estatal aumenta en la medida en que las funciones se hacen más complejas; es entonces cuando las dependencias estatales aparecen en todos los municipios del país. Hay funciones sustantivas del Estado que demandan presencia en todo el país, tales como educación, salud, seguridad y justicia. No obstante, la realización territorial de estas funciones está diferenciada por niveles de atención o cobertura. Para completar el primer subíndice, el de presencia de entidades (PE), se tomó en cuenta el nivel de educación máximo ofrecido por el Estado (Mineduc y Universidad de San Carlos, Usac[7]), el nivel de atención máximo del MSPAS y las presencias de los distintos niveles de juzgados del Organismo Judicial (OJ).

Justicia

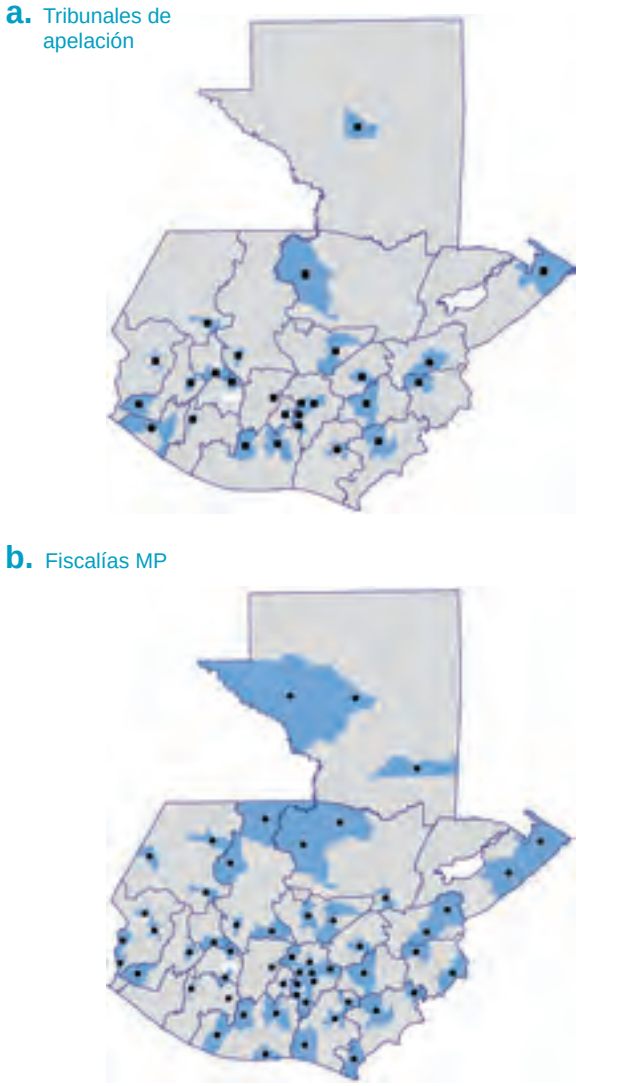
Para la administración de justicia, el OJ se encuentra estructurado según diversas jerarquías. Estas dependencias tienen una presencia diferencial en los municipios del país. En el área jurisdiccional del OJ, hay Juzgados de Paz en todos los municipios del país. Los Juzgados de Primera Instancia se encuentran en menor número de municipios y las Salas de Corte de Apelaciones, aún en menos. Los centros de mediación del OJ contribuyen a descargar el trabajo de los juzgados, ya que permiten resolver conflictos de mutuo acuerdo entre las partes. Son atendidos por trabajadoras sociales y personal bilingüe que conoce el idioma y cultura de la localidad. Como parte del sector justicia también están las Fiscalías del Ministerio Público (MP) y los bufetes del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP).

Figura 6.11 Municipios con presencia de Juzgados de Primera Instancia

Fuente: OJ.

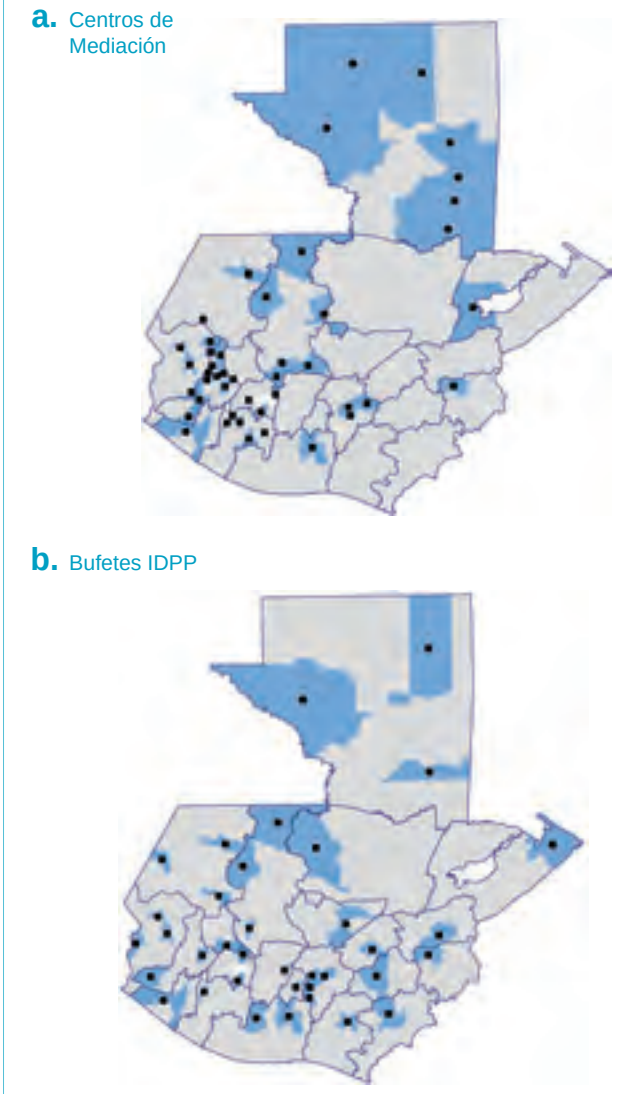
7 El nivel medio se subdivide en dos ciclos, básico y diversificado. Ambos son atendidos por el Mineduc. El nivel superior es atendido por la Usac.

Figura 6.12 Municipios con presencia de salas de Apelación y Fiscalías del MP



Fuente: OJ y MP.

Figura 6.13 Municipios con presencia de Centros de Mediación del Organismo Judicial y bufetes del IDPP



Fuente: OJ.

El sistema judicial padece limitaciones en cuanto a la satisfacción de su capacidad de punir, tal como se analiza en los capítulos IV y VIII. Pese a los avances de la modernización, posee una capacidad relativa, con insuficientes Juzgados, que además no se dan abasto y se vuelven lentos en relación con el número de hechos criminales, la extensión y profundidad del narcotráfico. Asimismo, todavía hay limitaciones para juzgar con equidad a las personas indígenas, dado que en muchos Juzgados no se habla el idioma indígena de la comunidad lingüística y no se cuenta con personal que pueda brindar un servicio con pertinencia cultural.

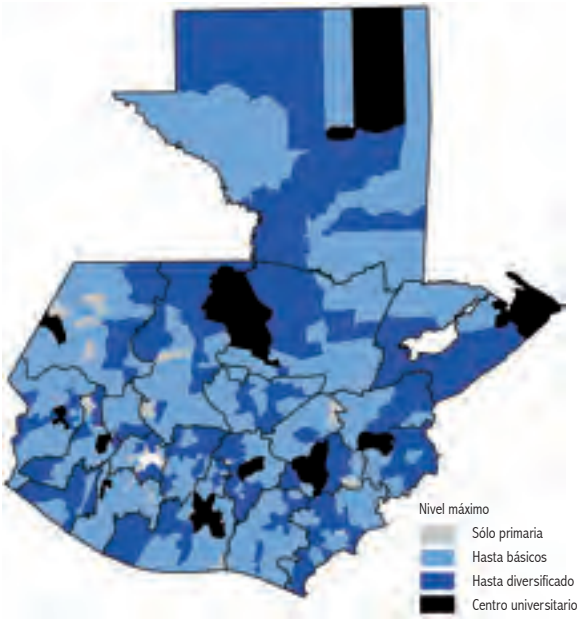
Educación

El Ministerio de Educación (Mineduc) debe ejercer sus importantes funciones en todos los municipios del país.[8] No obstante, si se consideran los niveles educativos de los cuales el Mineduc es responsable, los servicios disminuyen conforme se asciende en la jerarquía de dichos niveles, especialmente del primario al ciclo básico del nivel medio y de éste al ciclo diversificado. La atención del nivel universitario público corresponde, según la *Constitución de la República,* a la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac), única universidad pública del Estado (figura 6.14). Como se muestra en el capítulo VII, en el período estudiado, el servicio educativo público se ha incrementado notablemente en la primaria;

8 Según la *Ley del Organismo Ejecutivo*, el ámbito de acción de las políticas educativas del Mineduc es de educación inicial a educación secundaria. La Usac tiene ese carácter dado por la *Constitución de la República* (artículos del 82 al 85).

en los últimos años también se han realizado esfuerzos para ampliar la oferta en el ciclo básico del nivel medio. En cambio, en el ciclo diversificado, el servicio público todavía es insuficiente. La Usac también ha expandido sus servicios mediante centros a los que acuden estudiantes de diferentes municipios. La distribución geográfica de la presencia del servicio educativo brindado por el Estado según su nivel educativo máximo se muestra en la figura 6.14. Debe recordarse que esta visualización geográfica corresponde a una variable dicotómica (presencia o ausencia).[9] Así es posible encontrar desde municipios que sólo tienen escuelas primarias hasta otros donde hay centros universitarios.

Figura 6.14 Municipios según nivel máximo disponible de la educación pública

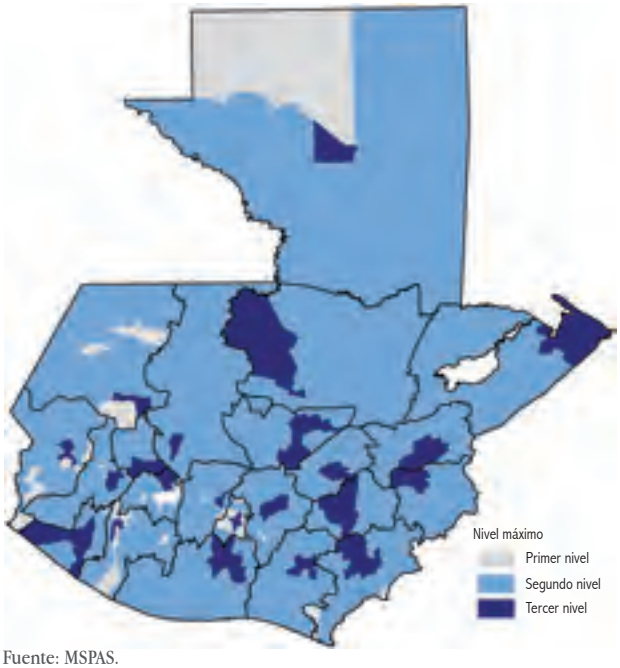


Fuente: Mineduc y Usac.

Salud y asistencia social

La presencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) se puede clasificar según niveles de atención. El primer nivel se refiere al municipio que solo tiene un centro comunitario de salud y/o un puesto de salud. En el segundo nivel se informa la presencia de centros de salud tipo A y/o B, maternidad, casos de urgencia y, eventualmente, clínica y/o un hospital distrital. El tercer nivel de atención es el que cuenta con hospital general (departamental), regional o nacional de referencia especializada y servicios completos de asistencia (figura 6.15).[10]

Figura 6.15 Municipios según nivel de atención de la salud pública disponible



Fuente: MSPAS.

3. La densidad del Estado

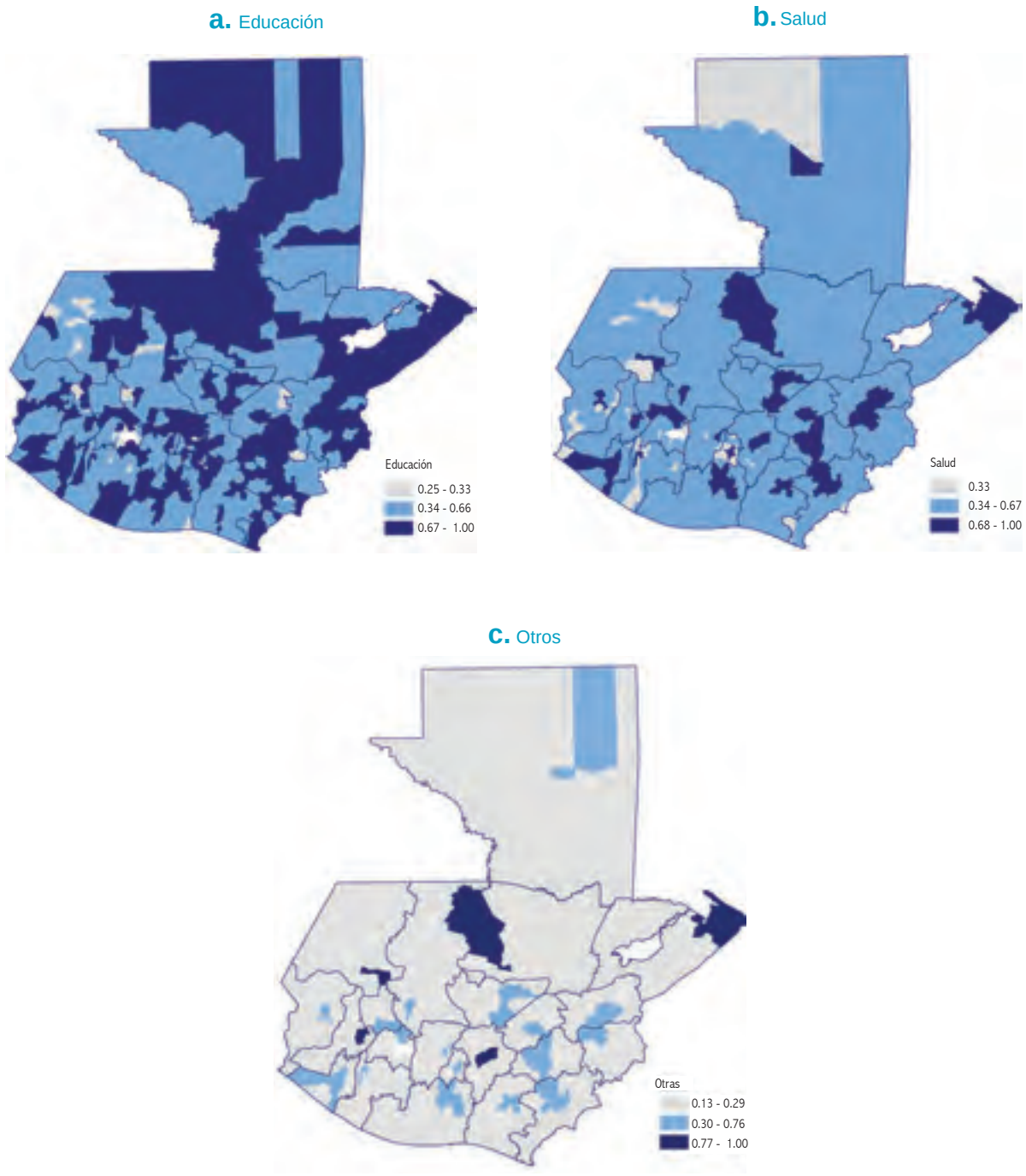
3.1 Subíndice de presencia de dependencias estatales

A partir de la información presentada en la sección anterior, se construye el primer subíndice de la presencia del Estado (véase tabla 6.1). Así, en las figuras 6.16 se presentan gráficas con índices en las áreas funcionales de la salud, educación y «otras» entidades. En la figura 6.17 se muestra la gradación de los municipios según el subíndice agregado, que es la media ponderada de los tres anteriores.[11] Todos están indexados (su valor va de 0 a 1) en donde el mayor valor representa mayor presencia relativa del Estado.

Se muestra que en esta primera dimensión de la densidad del Estado existe mayor presencia en educación y salud y que todas las otras funciones están más concentradas en cabeceras departamentales y en la capital.

9 En el capítulo VII se ofrecen datos sobre cobertura neta por nivel educativo.
10 En el capítulo VII se brindan datos detallados por tipo de servicio y se relacionan con número de habitantes
11 Véase anexo metodológico.

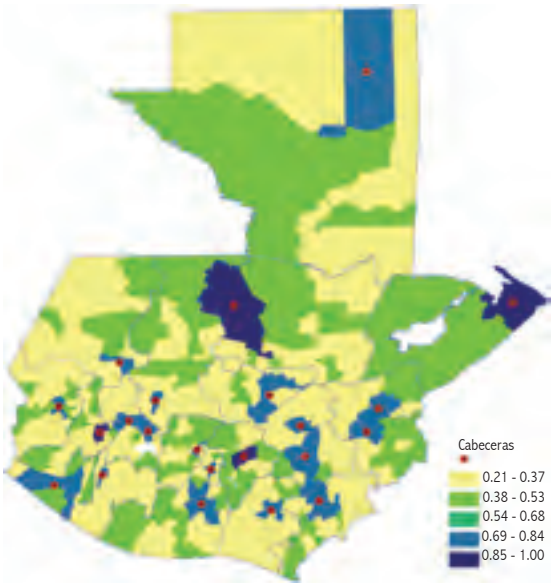
Figura 6.16 Municipios según componentes del subíndice de presencia de dependencias estatales



Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

Como puede verse, las dependencias del Mineduc (en este caso, el número de escuelas expresado en índice) se encuentran en todo el territorio nacional, aunque la presencia sólo es más «densa» en muy pocos municipios del país. En todo caso, es ostensible, comparativamente, la baja presencia en el área de la salud y aun menos de las «otras» instituciones estatales, presentadas en las primeras figuras de la sección inicial. Es elocuente cómo el Estado tiene una débil densidad en el conjunto nacional, lo que ahora tendrá que compararse con los otros componentes del índice.

Figura 6.17 **Subíndice (a): presencia de dependencias del Estado**



Fuente: elaboración propia.Véase anexo metodológico.

En la figura 6.17 se presenta a los municipios según el subíndice de presencia de entidades estatales. Se revela la amplia extensión de las *zonas amarillas*, que muestran el más bajo valor en el subíndice (casi ausencia estatal), así como la alta concentración en la capital y, en menor grado, en las cabeceras departamentales, principalmente Quetzaltenango, Cobán y Puerto Barrios. La densidad estatal (DE) no aparece en las estratégicas zonas fronterizas donde el contrabando múltiple (drogas, personas, bienes) es ostensible, ni en las zonas económicas más importantes, como la del café, azúcar y otros exportables. ¿Qué explica esta dispersión del Estado?

3.2 Subíndice de burocracia estatal

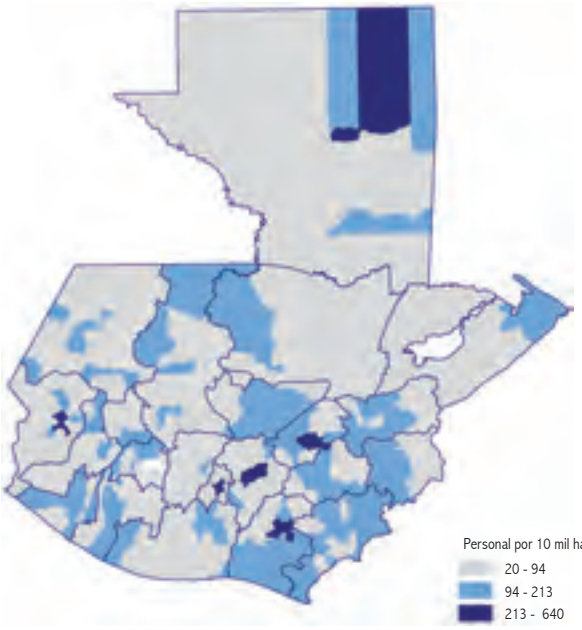
A continuación se presenta información acerca de otras modalidades de la DE. Se trata de dos dimensiones básicas visibles y estratégicas en la funcionalidad de todo Estado: su burocracia y los recursos financieros. En la figura 6.18 se muestra la distribución de los empleados públicos, en 2009, a lo largo de los municipios del país, según información del Minfin sobre la nómina de empleados del Gobierno central.

La figura de la izquierda presenta la distribución proporcional (absoluta) de la burocracia del Gobierno central. El círculo mayor exhibe el peso del empleo público correspondiente al municipio de Guatemala, así como la poca significación que tiene en el resto del país, especialmente en la extensa zona norte (véase capítulo IV). En la figura de la derecha se exhibe la distribución proporcional de la burocracia (relativa por 10 mil habitantes), que complementa a la anterior. La interpretación puede ser múltiple, en principio confirma la tendencia de que la proporcionalidad disminuye en casi todo el territorio nacional y el empleo estatal solo es importante (213-640 empleados por cada 10,000 habitantes) en cinco municipios muy poblados.

Figura 6.18 **Distribución de la burocracia estatal (Gobierno central)**

a. Distribución proporcional

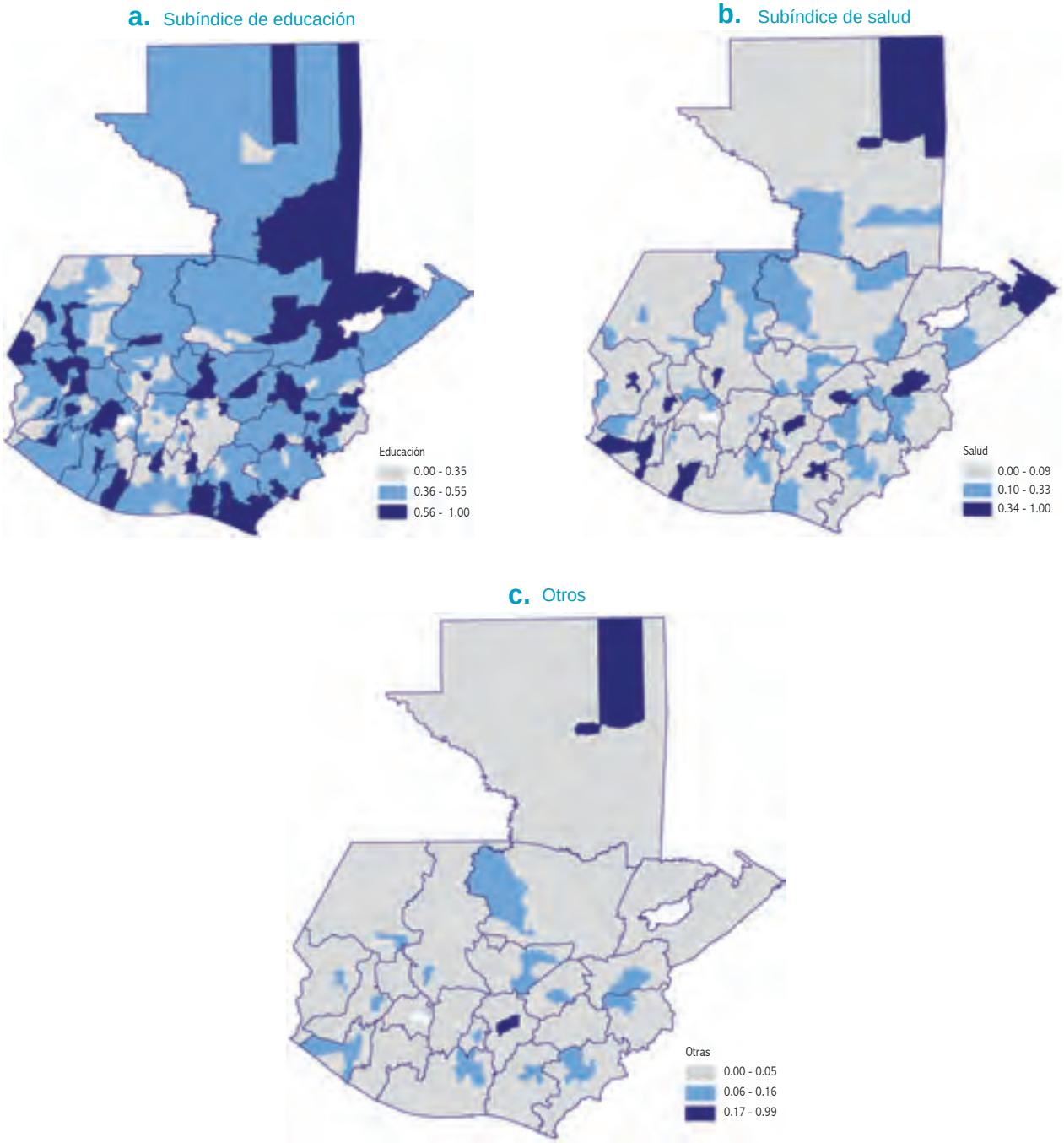
b. Personal por 10 mil habitantes



Fuente: elaboración propia con información del Minfin.

Además de esta información, se recopiló una serie de datos, más específicos, provenientes del Mineduc, el MSPAS y del personal del Mingob. De esa manera fue posible calcular el subíndice de burocracia estatal, cuyos componentes se presentan en la figura 6.19. En el caso de la educación, se tomó en cuenta a la población en edad escolar por maestro

Figura 6.19 **Componentes del subíndice de burocracia estatal**



Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

del sector público, en cada uno de los niveles y ciclos de educación, desde preprimaria, hasta diversificado. Para el componente de salud, se consideró el personal médico del MSPAS por cada 10 mil habitantes. El siguiente componente se calculó tomando el resto del personal público en cada municipio, por 10 mil habitantes.

La DE establecida con base en la burocracia pública tiene un valor relativamente importante en tanto ella indica la presencia de un personal desarrollando funciones públicas. Como se señala en el capítulo IV, Guatemala tiene un bajo índice de empleo público (Organismo Ejecutivo) por población económicamente activa (PEA) en Centroamérica.

La burocracia es proporcionalmente más importante en el área de la educación, disminuye fuertemente en salud y no está presente en las funciones de los «otros» Ministerios o dependencias, que se concentran en la ciudad capital o en las cabeceras departamentales. Se evidencian extensas zonas donde la descentralización del Estado no ha operado y éste se encuentra representado por pocos funcionarios, como en el caso de San Marcos La Laguna y Santa Catarina Barahona, que cuentan con menos de 25 trabajadores del Estado en todo el municipio.

Tabla 6.3 Distribución de empleados públicos según categoría de los municipios

	Empleados (media)	Empleados por 10 mil hab. (media)	Participación en la burocracia total (%)
Guatemala (municipio)	62,617.0	635.9	36.5
Cabeceras departamentales	1,523.4	185.3	18.6
Otros municipios	249.3	80.3	44.9
Total	518.5	88.6	100.0

Fuente: elaboración propia con datos del Minfin.

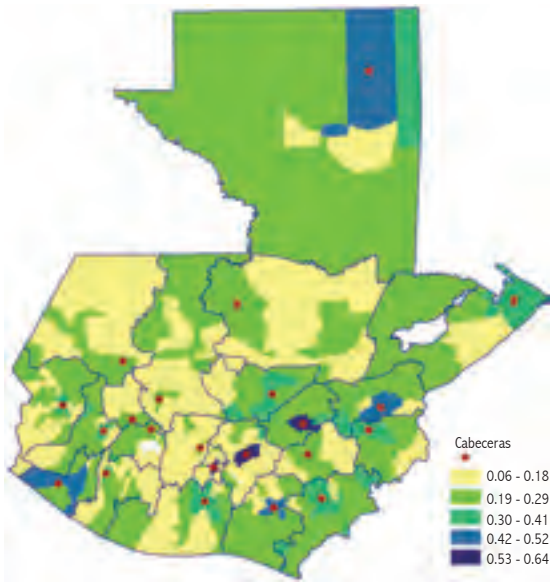
En la tabla 6.3 se muestra la distribución del número de empleados por municipio, según categoría. En la capital se concentra más de la tercera parte de los empleados públicos (el total del empleo no se incluye en la tabla). En las cabeceras departamentales hay, en promedio, 1523 burócratas (185 por 10 mil habitantes), mientras que en los municipios que no son cabeceras, en promedio, laboran 249 (80 por 10,000 habitantes).

En la figura 6.20 se muestra el subíndice de burocracia estatal, que resume los tres componentes anteriores. En esta segunda dimensión se presenta también una amplia extensión de zonas *amarillas*, en donde, en comparación con el resto del país, hay una escasa densidad estatal. De igual manera, se evidencia la concentración en el municipio de Guatemala y en algunas cabeceras departamentales.

3.3 Subíndice de presupuesto de los municipios

Para completar el análisis de densidad del Estado, se aborda otra dimensión fundamental de la forma en que llega el Estado al territorio: los recursos financieros. El índice de presencia del Estado tiene una finalidad comparativa. En este caso, se pretende evidenciar cómo el Estado asigna de forma diferente recursos financieros a los municipios. Con este propósito, se utilizó el *Presupuesto de gastos* del Gobierno central, ordenado según «finalidad». De esa cuenta, fue posible, según la clasificación territorial, determinar cómo los recursos financieros fueron asignados específicamente a cada municipio.[12]

Figura 6.20 Subíndice (b): densidad de la burocracia estatal



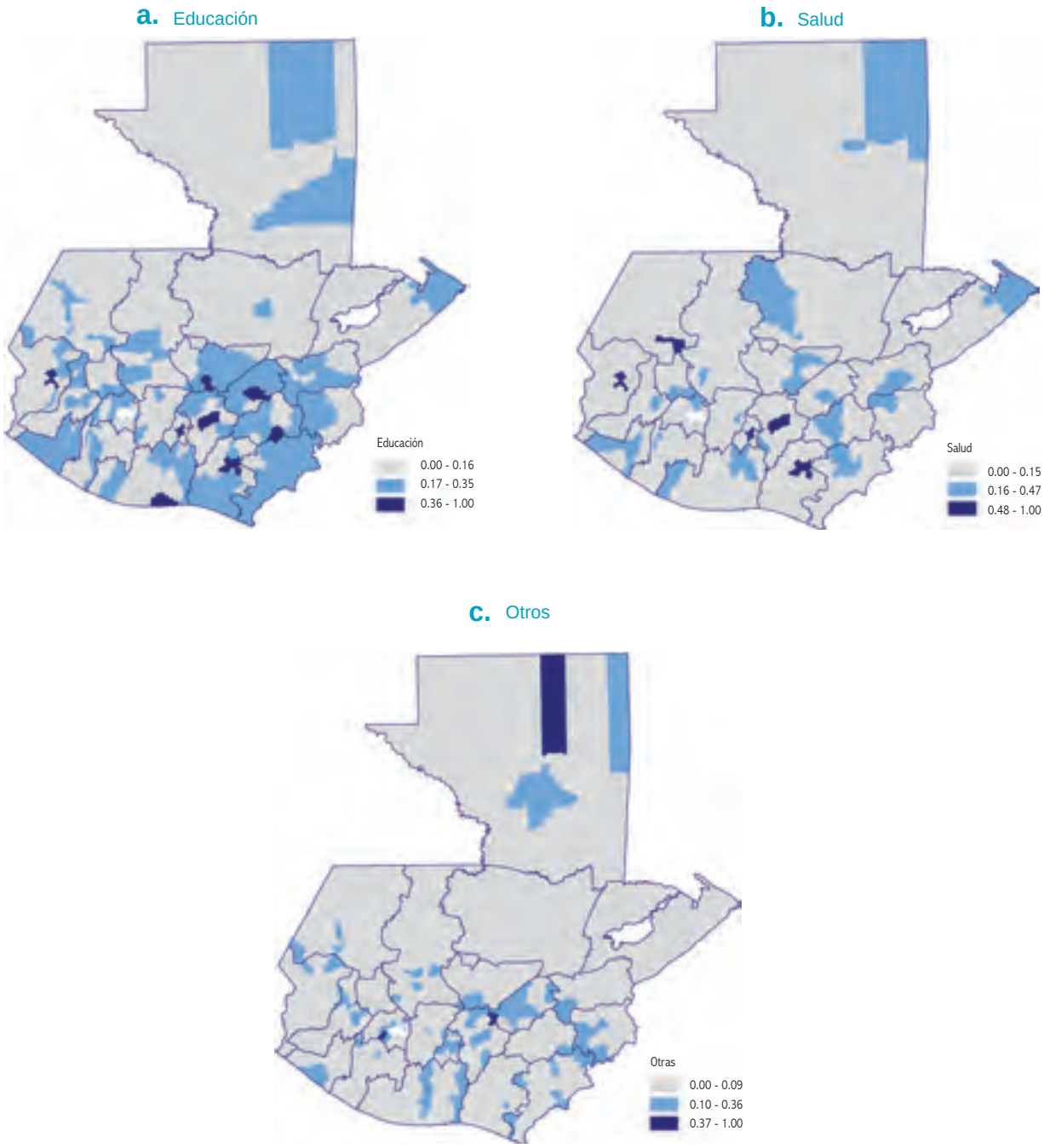
Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

Las consideraciones hechas en la dimensión anterior (burocracia) pueden hacerse aquí con la misma intención. Se trata de examinar la densidad del Estado por medio del gasto público específico en el nivel municipal *stricto sensu*. Se habla de gasto específico porque son los recursos que el Gobierno central destina con exclusividad para un determinado municipio. No se incluyen los gastos de los Ministerios del Estado clasificados como «multi-municipales» o «multi-regionales», que no capturan los diferenciales entre los municipios.[13] Para el cálculo de los componentes, se utilizan los valores *per cápita*.[14]

En la figura 6.21 se muestran los componentes del subíndice del presupuesto. Se evidencian los grandes contrastes en la asignación presupuestaria y la alta concentración de los recursos

12 Para este ejercicio solo fue posible contar con datos de 2010, año en el cual es posible encontrar, por municipio, un 33% del *Presupuesto total de gastos* con asignación específica a los municipios.
13 La asignación constitucional a las municipalidades es referida en el capítulo V y no se incluye en la construcción del índice.
14 Véase anexo metodológico.

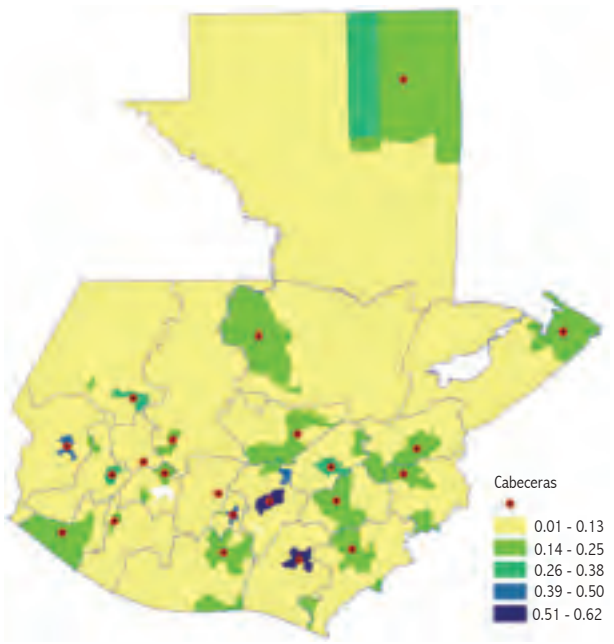
Figura 6.21 Componentes del subíndice del presupuesto estatal por municipio



Fuente: elaboración propia con base en Minfin.

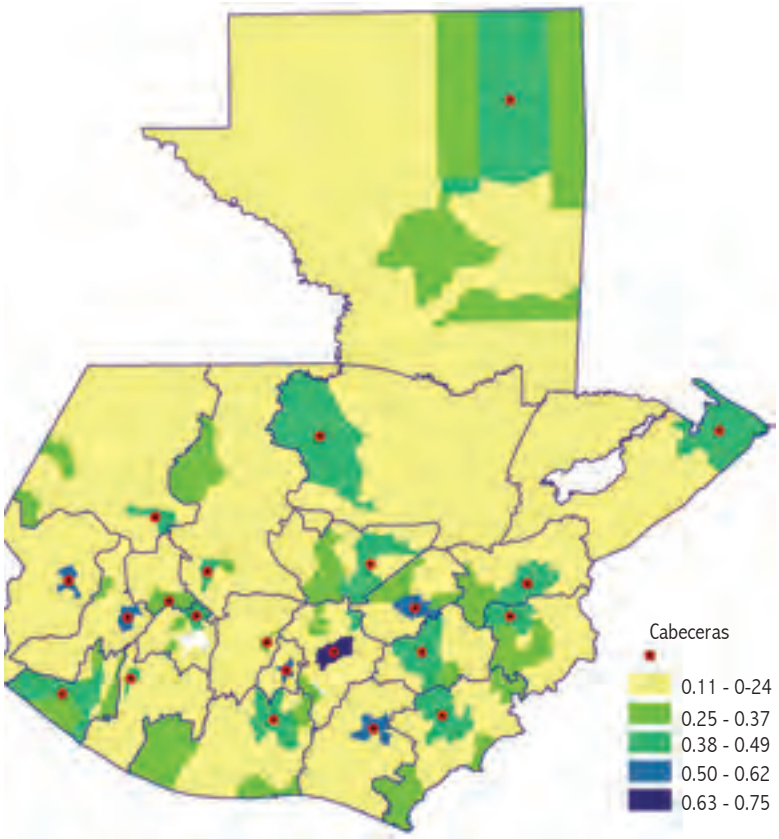
en cabeceras y en la ciudad capital. En la figura 6.22 se muestra el subíndice que resume los tres componentes. En este tercer subíndice es en donde existe una más amplia zona «amarilla», que indicaría la que tiene la menor densidad del Estado, en este caso, en términos de asignación presupuestaria relativa.

Figura 6.22 Subíndice (c): presupuesto estatal específico



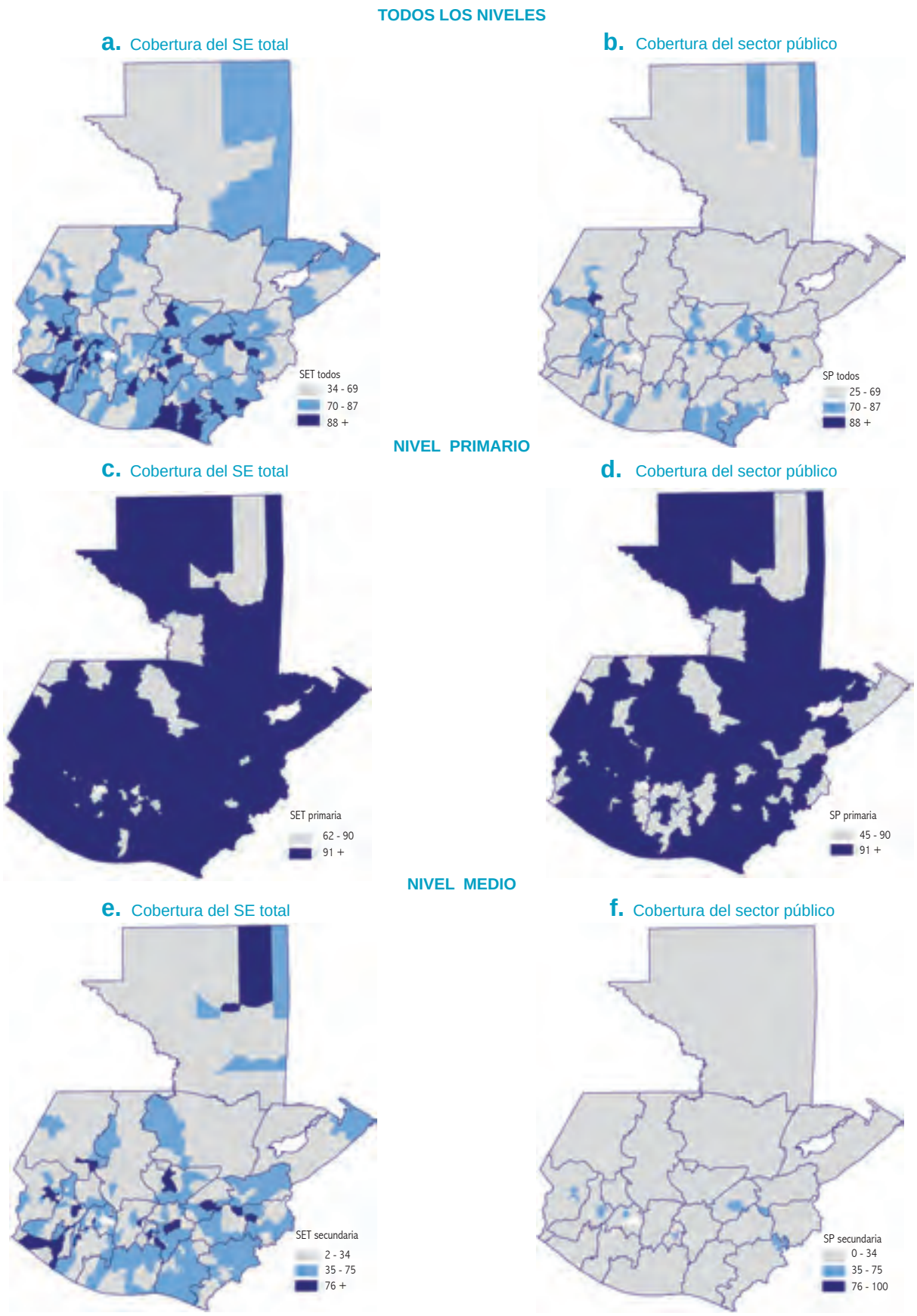
Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

Figura 6.23 Índice de densidad del Estado (c. 2008)



Fuente: elaboración propia. Véase anexo metodológico.

Figura 6.24 Cobertura del sistema educativo total y del sector público (tasa bruta de matriculación, 2008)



Fuente: elaboración propia con datos del Mineduc.

3.4 Índice de densidad del Estado (IDE)

Con la siguiente figura se cierra esta tercera parte del capítulo VI. Se presenta el índice de densidad del Estado (IDE), que es la media ponderada de los tres subíndices mostrados anteriormente: (a) + (b) + (c). Resume, en consecuencia, los correspondientes datos sobre educación, salud y otras entidades estatales, en las dimensiones de presencia de dependencias, burocracia y presupuesto. Constituye un índice de índices. La figura 6.23 muestra el territorio del país según este índice y, por ello, constituye la expresión final de lo que se ha llamado *la densidad estatal en cada uno de todos los municipios*. Esta figura no es sorpresiva: la debilidad del Estado representada por una densidad elemental. En los capítulos II y V de este Informe se presentan argumentos y datos sobre la naturaleza feble del Estado en Guatemala. Estas figuras ahora aportan otra forma de decirlo, una grafía que expresa una valoración numérica de su ausencia. Las zonas de más baja densidad estatal, las zonas «amarillas», representan la mayoría del territorio nacional. En las cabeceras existe una densidad media y la ciudad capital ocupa, en solitario, la categoría de densidad más alta. En el anexo estadístico se encuentra una tabla con las distintas cifras del IDE por municipio.

4. Variaciones sobre un tema de la densidad del Estado: ausencia y cobertura

Con base en las propuestas metodológicas presentadas en la primera parte de este capítulo, es posible realizar otras exploraciones sobre el tema de la densidad del Estado tal como ésta se presenta actualmente en Guatemala. Algunas variaciones sobre el tema de la «densidad» permiten entender dos aspectos diferentes pero complementarios: a) se ha trabajado con la variable «institucional» del Estado, es decir, el número de dependencias (relacionadas con las funciones básicas) que se encuentran en el espacio municipal y con los recursos financieros asignados y la burocracia correspondiente; b) el otro aspecto de la densidad del Estado debe ser la cobertura de la población a la que alcanza, la cantidad de gente a la que el Estado está sirviendo. Por cobertura se entiende cantidad y no la calidad con la que presta sus servicios, aunque sí su extensión.

La densidad estatal sería entonces no sólo la presencia efectiva de dependencias (o instituciones) del Estado, sino de las funciones en provecho de más o menos población. También habría que hacer otro movimiento analítico, que no sólo constituye una manera de explicar la presencia estatal sino es, sobre todo, referirse a su ausencia.

Como se ha mencionado ampliamente, algunas de las funciones consideradas básicas del Estado son garantizar educación, salud y seguridad a la población. Además, posibilitar el bienestar fundamental de todos los ciudadanos. ¿Qué sucede en aquellos lugares en donde el Estado es menos denso? Es decir, donde hay menos presencia institucional y menos cobertura. ¿Qué mecanismos utiliza la población para suplir esa ausencia y proveerse de los servicios elementales que se esperan del Estado?

Evidentemente, al no haber suficiente oferta de servicios públicos, la población opta por proveerse de servicios privados o prestados por otros sectores, como organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades. Un análisis de densidad del Estado implicaría verificar la prestación de todos los servicios en el territorio y acercarse a una cuantificación de qué parte es cubierta por el Estado. No se cuenta con información suficiente para saber, a escala municipal, cómo suple la gente, cuando la pobreza no se lo impide, el acceso a servicios de salud. O, cómo se protege la ciudadanía ante hechos delictivos, o con qué tipo de seguridad cuentan las personas en caso de invalidez o vejez.

Con la información disponible, es posible hacer una descripción de la cobertura del sistema educativo, a escala municipal, que comprende varios sectores, en donde el Estado y los establecimientos privados cumplen con la mayoría de la cobertura (tabla 6.4). Si bien el Estado cubre más del 80.0% de la demanda en los niveles pre primario y primario, en el caso del nivel medio (secundaria), más de la mitad de la población estudiantil recurre a otros sectores para su educación (privado y cooperativo). En las áreas urbanas es mucho más alta la demanda de servicios privados de educación.[15]

Tabla 6.4 **Cobertura en educación de los sectores público y privado(*) (2008)**

Nivel	TBE	Sector público			Sector privado		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Preprimario	60.0	81.1	56.5	96.5	18.9	43.5	3.5
Primario	113.6	88.7	67.1	97.3	11.3	32.9	2.7
Medio	47.8	25.9	21.3	41.5	55.9	66.0	21.6

Fuente: Mineduc.
(*) En el nivel medio (secundario), no está considerado el sector cooperativo, por lo que no suma 100.
TBE = tasa bruta de escolarización.

15 En el capítulo VII se analiza este tema con mayor amplitud.

Desde el punto de vista territorial, estas diferencias son notorias (figura 6.24). Las cifras nacionales se ven reflejadas a lo largo del país. La cobertura del sector público tiene una amplia notoriedad en el nivel primario, pero en el nivel medio las zonas «grises» son predominantes.

Un análisis más completo sobre la densidad del Estado será posible en la medida en que haya mayor información disponible a escala de comunidades o municipios, y que esta información sea de mayor calidad. El caso de la educación se utiliza como ejemplo de esta dimensión pendiente de la densidad estatal.

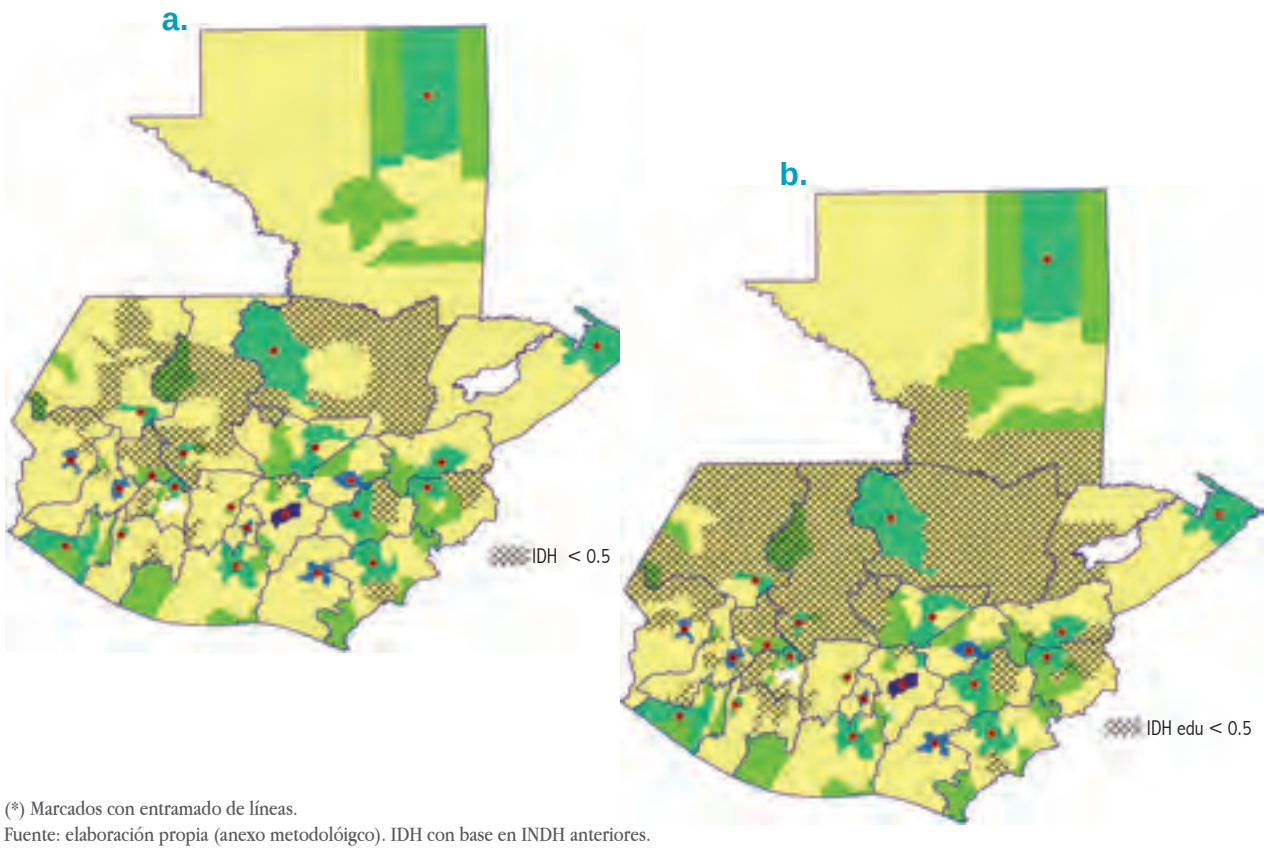
5. Algunas relaciones entre densidad e indicadores sociales

Es difícil, con la información disponible, extraer conclusiones acerca de la relación entre densidad del Estado y bienestar de la población. Esta es una relación mucho más compleja de lo que los datos recopilados son capaces de mostrar. Como ya se mencionó al inicio del capítulo, la información no hace referencia a la calidad de los servicios, ni a su pertinencia. Solo tiene una intención descriptiva de la territorialidad del Estado. No obstante, para concluir este capítulo, se presentan algunas ilustraciones que muestran ciertos indicadores socioeconómicos en el marco de la densidad del Estado. Queda pendiente un análisis sobre la naturaleza de las posibles relaciones mostradas.

En la figura 6.25 se muestra el índice de densidad del Estado contrastado con aquellos municipios con bajo índice de desarrollo humano (IDH) y con bajo índice de educación.[16] No se encontró una correlación muy alta entre desarrollo humano y densidad estatal. Sin embargo, las figuras muestran que en los municipios con más bajos indicadores hay menor densidad estatal.

Del IDE es posible obtener un subíndice de educación, uno de salud y otros del resto de componentes (véase tabla 6.1). En la figura 6.26 se muestra el subíndice de salud, que se contrasta con los municipios que tienen un bajo indicador de salud en su IDH.

Figura 6.25 **Índice de presencia del Estado y municipios con bajo IDH e IDH de educación (*)**

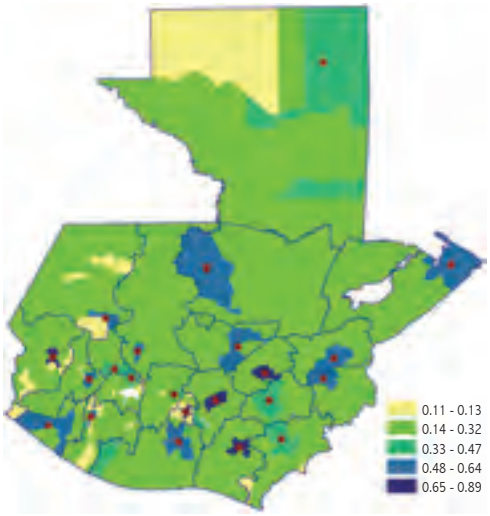


(*) Marcados con entramado de líneas.
Fuente: elaboración propia (anexo metodolóigco). IDH con base en INDH anteriores.

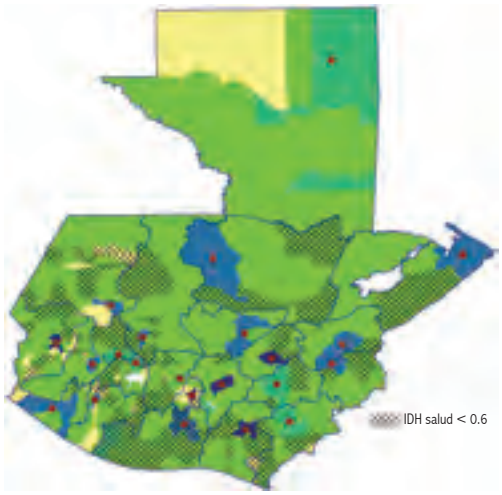
16 Como se vio en el capítulo III, el IDH tiene tres componentes: educación, salud, e ingresos.

Figura 6.26 **Índice de densidad estatal (salud) y bajo IDH de salud**

a. IDE salud



b. IDE salud e IDH salud menor de 0.6

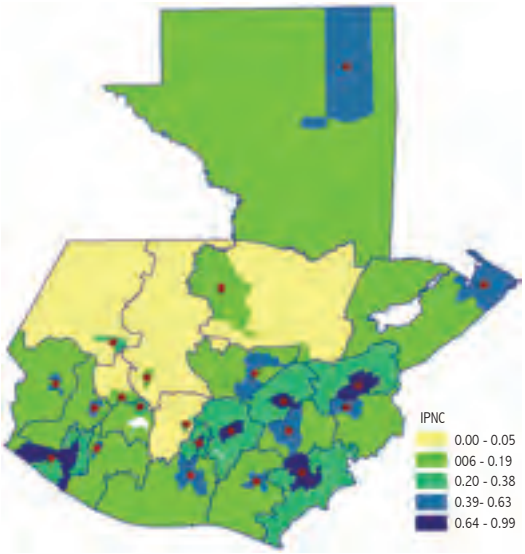


Fuente: elaboración propia (anexo metodolóigco). IDH con base en INDH anteriores.

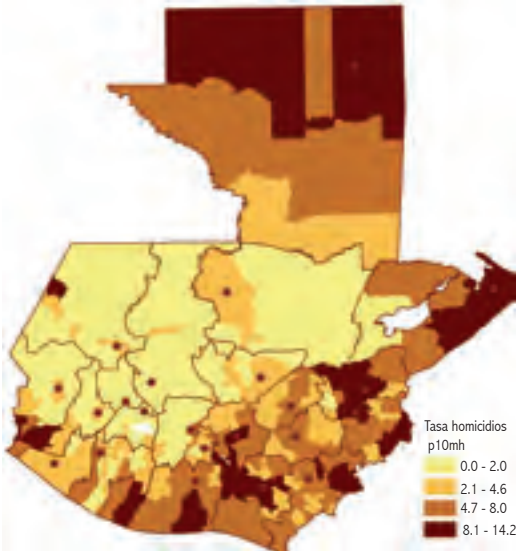
Otra descomposición del IDE es posible. Si se extrae la información sobre seguridad incluida en el índice, es viable contar con una aproximación a la densidad estatal en el área de seguridad (figura 6.27). Este indicador está calculado con base en el personal de la Policía Nacional Civil (PNC) asignado a las distintas comisarías, estaciones y sub-estaciones por municipio. Sin duda, la seguridad tiene otros elementos estratégicos difíciles de obtener, actualmente, a escala municipal. Se muestran también las zonas «amarillas», en los departamentos del noroccidente del país y la concentración del índice en pocos municipios y, en particular en cuatro o cinco cabeceras departamentales, a la cabeza de las cuales está la ciudad de Guatemala. En la ilustración se compara con la tasa de homicidios registrada, en 2009, en los distintos municipios.

Figura 6.27 **Densidad estatal en seguridad y tasa de homicidios (2009)**

a. IPE seguridad



b. Tasa de homicidios (por 10 mil hab)



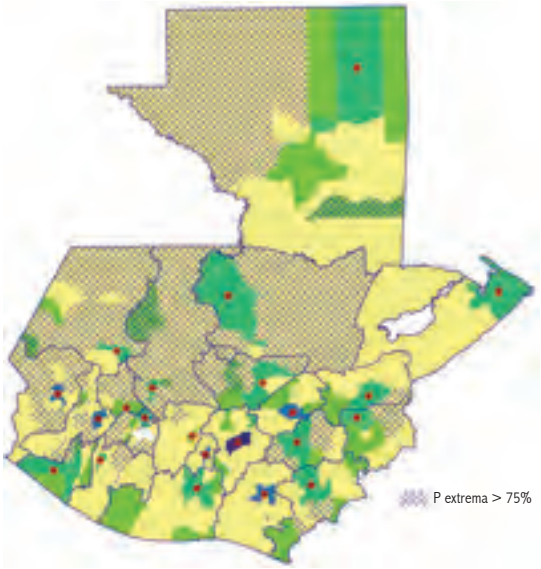
Fuente: elaboración con cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), Fundación Myrna Mack y PNC.

El tema de la seguridad es una dimensión sensible para el funcionamiento de la vida en sociedad, de la normal existencia ciudadana que solo puede ser libre y productiva cuando no hay miedo ninguno a sufrir agresiones. Tal como se afirma en el capítulo VIII, la tasa de homicidios revela el más repudiable de los crímenes que descomponen a la sociedad guatemalteca en la actualidad.

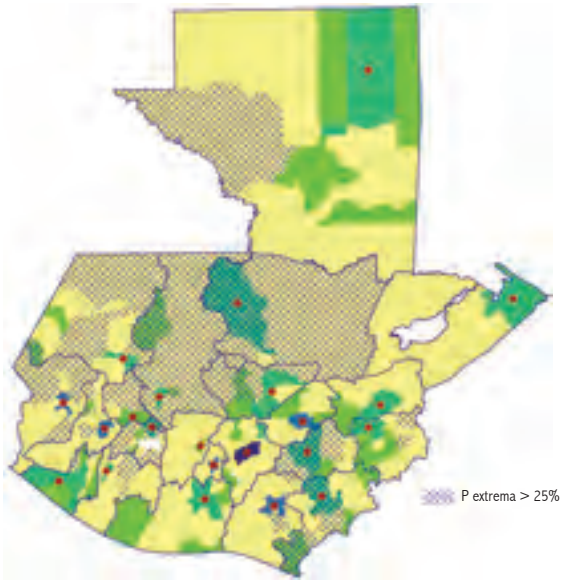
El IDE, analizado desde la óptica de los municipios que tienen la mayor pobreza, se muestra en la figura 6.28. Las razones causales de la pobreza son diversas,[17] pero es evidente, por ejemplo, que las zonas de pobreza tienen menor densidad estatal.

Figura 6.28 IDE y municipios con altos índices de pobreza

a. Pobreza › 75%



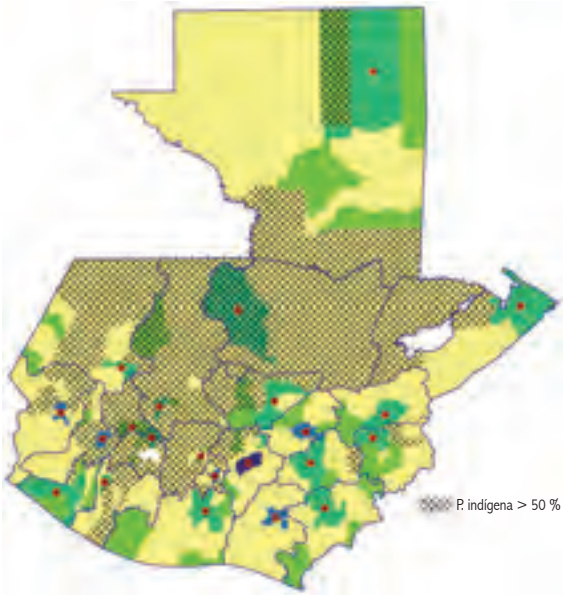
b. Pobreza › 25%



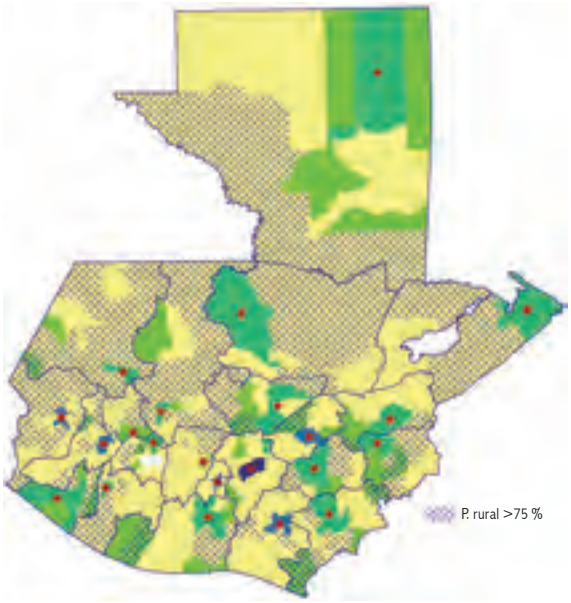
Fuente: elaboración propia (Anexo metodológico) y Segeplan para los mapas de pobreza.

Figuras 6.29 IDE y municipios con mayoría indígena y rural

a. Mayoría indígena (› 50.0%)



b. Más de 75.0% rural



Fuente: elaboración propia (anexo metodológico) y proyecciones INE-Celade.

17 Véase capítulo X.

Si bien la relación entre densidad estatal e indicadores socioeconómicos sobrepasa el alcance de estos índices, ha sido ampliamente evidenciado que la pobreza, la exclusión y la desigualdad están muy relacionadas con la población indígena y con la ruralidad.[18] La figura 6.29 muestra la relación entre la densidad del Estado con la población indígena y con la ruralidad. La información que proporciona esta figura puede tener derivaciones variadas. Los datos del índice permitirían inferir que el Estado está menos presente en estos municipios, que no funciona en extensas zonas indígenas del país. A partir de las variables con las que se construyó la densidad estatal, estos municipios tendrían el mínimo de escuelas, centros de salud, policías, burócratas, fondos, en abierto contraste con los municipios más urbanos, en los que la mayoría es ladina. El análisis territorial permite este acercamiento comparativo, preliminar e indicativo, que debería servir para calificar la naturaleza del Estado nacional, en términos de su cobertura y funciones.

Recuadro 6.3

Prioridades para el Estado: voces desde los departamentos

En el marco de preparación de este Informe, se realizaron varios talleres regionales con la participación de personas vinculadas con diferentes sectores y organizaciones provenientes de varios departamentos. Se organizaron mesas de trabajo temáticas sobre los servicios y las acciones del Estado. A continuación, se resumen las conclusiones de las mesas:

Salud

Falta inversión, infraestructura y equipamiento. La cobertura del servicio dirigida a la población de escasos recursos del área rural es insuficiente; la calidad es deficiente y no se entrega con pertinencia cultural. Hacen falta programas de prevención. Es necesario realizar coordinaciones institucionales entre las autoridades del gobierno local y el Ministerio de Salud.

Educación

Se carece de presupuesto para infraestructura y la contratación de maestros y recurso humano que pueda atender con calidad la demanda de servicios de educación. La educación debe obedecer a políticas de Estado de largo plazo, las cuales deben ser monitoreadas y evaluadas con participación de la sociedad.

Equidad

Es necesario continuar promoviendo la interculturalidad, abriendo espacios de participación en igualdad de condiciones, sensibilizando a la población sobre las consecuencias de la discriminación. Es importante asegurar el ejercicio de los derechos, especialmente en el caso de las niñas. El Estado debe velar por la prestación de servicios de educación, salud, seguridad y justicia, en igualdad de condiciones. También es importante que impulse el empleo, especialmente para las personas indígenas y para las mujeres.

Seguridad y justicia

Debe haber un mayor involucramiento de la población en general para la auditoría social de las instancias públicas que tienen bajo su responsabilidad la seguridad y la justicia para que su trabajo se ejecute de manera profesional, con ética, transparencia y equidad. Es necesaria la denuncia por parte de la sociedad. Al Estado le corresponde el combate a la impunidad en materia de aplicación de justicia y el fortalecimiento del recurso humano.

Empleo público

No existe una carrera administrativa que motive y permita la permanencia y continuidad dentro de las instituciones. El empleado público, especialmente el operativo y técnico, carece de recursos materiales, financieros y de infraestructura que le permitan responder a los servicios que demanda la población. Debe establecerse una adecuada carrera administrativa que garantice recursos humanos calificados.

Fuente: conclusiones de mesas temáticas en los talleres regionales 2009/2010 realizados por el equipo del INDH.

18 Véase PNUD (2008a) y capítulo X.

El Estado y el desarrollo humano

Tercera Parte

CAPÍTULO 7

En este país pequeño
todo queda lejos:
la comida,
las letras,
la ropa…

Humberto Ak´abal

El Estado, la salud y la educación

Diversas iniciativas han integrado un enfoque de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza, lo que ha producido notables avances hacia la mayor confluencia posible entre el discurso del desarrollo y el de los derechos. El fundamento de esta asociación es la concepción del desarrollo humano como expansión de libertades reales que disfrutan las personas. Según esta concepción, vivir una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, disfrutar de un digno estándar de vida y edificar el propio destino son libertades esenciales.[1]

El derecho a la salud incluye tanto la asistencia sanitaria como otros factores determinantes para la salud; entre ellos, el acceso a agua potable y saneamiento público, nutrición y alimentación sana y adecuada, vivienda apropiada y condiciones saludables, tanto en el trabajo como en el medio ambiente. Todo esto debe ser de fácil acceso físico, asequible económicamente, de buena calidad, en cantidad suficiente y ser accesible sin discriminación. También incluye la privacidad y confidencialidad de la información sobre la salud de cada persona, así como el derecho a dar y recibir información sobre cuestiones relacionadas con la salud. La participación en la toma de decisiones y en la formulación de políticas relativas a la salud, tanto a nivel local como nacional e internacional, es también parte del derecho a la salud. Los Estados deben tomar las medidas necesarias para facilitar la participación de todas las personas y comunidades, especialmente para los grupos más vulnerables.

El derecho a la educación es clave, necesario para el disfrute de otros derechos humanos; es el medio principal para que toda persona desarrolle sus capacidades y habilidades y pueda participar activamente en la sociedad. La educación, en todas sus formas y en todos los niveles, debe caracterizarse por tener disponibilidad de suficientes instituciones, programas de enseñanza, recursos e infraestructura. Es preciso que sea accesible para todas las personas, tanto física como económicamente y debe facilitarse sin discriminación. Asimismo, tiene que ser pertinente, culturalmente adecuada y de calidad. Debe ser flexible para adaptarse a las necesidades y características de las y los alumnos en diferentes contextos, tomando siempre en cuenta el interés superior del alumno.[2] Por sobre todo, debe tener la calidad necesaria para que las personas adquieran los conocimientos que les permitan al máximo desarrollar sus capacidades y aprovechar sus oportunidades. No se puede hablar del derecho a la educación sin considerar que la oportunidad de estudiar que dan la disponibilidad, el acceso, la pertinencia y la flexibilidad, sólo tiene sentido si se acompaña de un aprendizaje efectivo.

La salud y la educación son capacidades esenciales para el proceso de desarrollo humano. ¿Ha promovido el Estado estas capacidades en la población guatemalteca en el período de estudio? ¿Han contribuido las acciones del Estado a brindar servicios de salud y educación congruentes con el planteamiento de los derechos a la salud y la educación? Este capítulo busca un acercamiento a las respuestas a estas preguntas.

Como derechos humanos, la salud y la educación están respaldadas por instrumentos jurídicos internacionales y por la *Constitución Política de la República.* Entre ellas existe una sinergia que incide en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, en términos generales, entre 1985 y 2009 el Estado ha mantenido un enfoque de políticas sectoriales de salud y de educación con pocas intersecciones entre ellas. En ambos sectores la universalización de la atención ha estado presente como un horizonte de largo plazo, pero las limitaciones

1 Véase capítulo III.
2 El equipo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) colaboró con diferentes aportes sobre derechos humanos.

de personal, infraestructura, capacidad institucional y financiamiento han conducido a tomar decisiones sobre a quiénes, dónde, cómo y con qué se atienden. Traducidas en política pública, estas decisiones, que han conllevado priorizaciones, no han logrado reducir las desigualdades como se requiere en un país profundamente desigual. *Como se mostró en el capítulo V,* el efecto redistributivo del ingreso a través del gasto público social (GPS) en educación y salud no tiene los resultados esperados de una política fiscal tendente a mejorar los niveles de equidad de la población.

En este capítulo se abordan las principales acciones que el Estado ha implementado en materia de salud y educación a lo largo del período, en lo que respecta a normativa, políticas sectoriales, modelos o estrategias aplicados y asignación de recursos financieros. En la sección dedicada a salud, se presentan las lógicas de atención que han influido en el diseño e implementación de los servicios; las principales acciones del Estado periodizadas de acuerdo con la concepción del papel del Estado en el ámbito de la salud —incluyendo la reforma sectorial y los compromisos derivados de los *Acuerdos de paz—;* cambios cuantitativos y cualitativos en la red de servicios; personal de salud; pertinencia cultural y salud de pueblos indígenas; financiamiento y gasto público; *y* tendencias en algunos indicadores.[3] En la sección sobre educación, se incluyen acápites sobre la normativa, las políticas educativas y el financiamiento. Después de describir las características de dos fases de la transformación del sistema educativo, se abordan varias políticas educativas clave tales como alfabetización, cobertura, calidad. Para cada una se presentan, en forma cronológica, algunas estrategias implementadas por el Estado, así como cifras e indicadores que permiten visualizar avances y rezagos. Por su relevancia para la continuidad de la política pública, se destacan la transformación curricular, la educación bilingüe intercultural, la formación docente, la evaluación educativa y la participación.

1. El Estado y la salud[4]

La *Constitución Política de la República* y el *Código de Salud* le asignan al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) la rectoría del sistema de salud. En la actualidad, existen dos enfoques en el desarrollo del concepto de rectoría, sus funciones, atributos y mecanismos que, aunque guardan similitudes, tienen antecedentes y énfasis diferentes. Estos son el modelo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el primero, la preocupación principal es la separación de funciones del sistema de salud: rectoría, aseguramiento, compra y prestación de servicios. En él, se considera importante fortalecer la autoridad sanitaria nacional para que desempeñe la rectoría del sistema.[5] En el segundo, se definen cuatro funciones principales: rectoría, generación de recursos (personal, infraestructura y conocimiento), financiamiento y prestación de servicios. Dichas funciones interactúan para alcanzar tres objetivos centrales de todos los sistemas de salud: a) capacidad de respuesta a las expectativas de salud de la población; b) equidad en la contribución financiera al sistema (justicia) y c) mejora de las condiciones de salud de la población.

A diferencia de la OPS, en el modelo de la OMS no se busca resaltar la «separación de funciones», sino enfatizar que, independientemente de la forma como se organicen los sistemas de salud y las reformas que tengan, el Estado es responsable de su desempeño para alcanzar niveles adecuados de salud y bienestar para las y los ciudadanos.[6] Este concepto de rectoría se acerca a la interpretación de una buena gobernanza del sistema de salud.

1.1 Lógicas de atención de la salud

En el ámbito internacional, se identifican modelos de atención de la salud sustentados en dos lógicas diferentes, que han orientado o influenciado las políticas de salud en Guatemala durante el período 1985-2009: la atención primaria de la salud y la atención primaria de salud selectiva. La primera, impulsada en la década de los 80, estuvo influida por la meta de «Salud para todos en el año 2000» y surge al final de los años 70 del siglo XX con la estrategia de *Atención primaria de la salud* (APS) y la *Declaración de Alma Ata*, en 1978. Ésta relaciona la salud con el desarrollo social y económico de una población; propone la atención integral en salud (promoción, prevención, curación y rehabilitación); promueve la participación local y el trabajo multisectorial. Además, establece que los Gobiernos deben formular políticas, estrategias y planes para que la APS sea parte del sistema nacional de salud.

La APS tuvo dificultades para ser implementada como originalmente se planteó debido a la resistencia por parte de algunos Estados y organismos internacionales. Los argumentos manifestados fueron que la estrategia integral de APS tenía un costo muy elevado o que era poco realista; en algunos países, la renuencia no explícita a la APS se intuía por

3 Para un diagnóstico amplio, véase PNUD (2008c).
4 Esta sección proviene, en su mayoría, de la investigación que Hernández Mack, L. y Miranda, J. (2010) hicieron para este Informe. La misma se publicará como Cuaderno de Desarrollo Humano de la serie 2009/2010.
5 USAID/*Diálogo para la inversión social en Guatemala* (2008b).
6 *Ibíd.*

Recuadro 7.1

La gobernanza de las políticas públicas de salud y del sistema de salud de Guatemala

La mayoría de países de América Latina y el Caribe —incluyendo Guatemala— reconoce el derecho a la salud en sus constituciones políticas. Sus sistemas de salud están fundamentados en principios que se convierten en objetivos sociales de las políticas públicas y los sistemas de salud: mayor equidad en el acceso y financiamiento del sistema de salud; igualdad de oportunidades y responsabilidades (ante la ley) para contribuir financieramente al sistema; y la participación social en las políticas públicas de salud, incluyendo la asignación de recursos públicos. En Guatemala, todos los Gobiernos de la era democrática reciente (1985-2010) han ofrecido respetar los principios mencionados y alcanzar los objetivos sociales que corresponden al sistema de salud.

A pesar de ello, existe evidencia de que las políticas públicas en salud y sus resultados se han caracterizado por algunos avances lentos, un pronunciado estancamiento e, inclusive, algunos retrocesos.[7] Para avanzar en la exploración de los factores que inciden en estos resultados, es oportuno aplicar el análisis de la gobernanza que permite identificar los actores y sus recursos de poder, las reglas del juego (formales y no formales) y las asimetrías de poder en la toma de decisiones.

Los procesos que construyen las políticas públicas y los espacios donde se toman las decisiones que afectan al sistema de salud (de forma directa e indirecta) son complejos y existe una gran cantidad de factores que entran en juego, entre ellos: los intereses particulares de los actores y las organizaciones (públicas o privadas), las reglas del juego y la capacidad fiscal del Estado. Otros actores cobran espacio no a partir de su nombramiento en el marco legal, sino más bien por el poder económico que representan (la industria farmacéutica y de equipamiento médico) y la capacidad de organismos financieros internacionales para proveer recursos a los Gobiernos de turno. Todo ello ha conllevado a postergar una reforma integral, en donde el Estado obtiene financiamiento que encarece su asignación a la salud en vez de convocar la responsabilidad social fiscal para financiar la salud a costos actuales, para no acumular el costo del dinero en el tiempo.

Las reformas políticas y el marco legal en salud, surgidos durante los últimos 25 años, han creado nuevos espacios de toma de decisión y han hecho que actores que no eran relevantes en los procesos de toma de decisión en aspectos de política pública, lo sean en la actualidad.[8] En el caso de Guatemala, están los gobiernos municipales,[9] los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental (que priorizan y asignan recursos públicos que podrían ser para el sistema de salud); los representantes ciudadanos que participan en las diferentes instancias del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR, donde la ciudadanía puede incidir en forma directa sobre las políticas de salud); y hasta las organizaciones no gubernamentales (ONG) que son subcontratadas para prestar servicios básicos de salud y se han convertido en un grupo de presión en el ámbito nacional de las políticas públicas de salud.

Según las cuentas nacionales de salud, la compra de medicamentos constituye un 30.0% de todo el gasto en salud. De ese gasto, un 70.0% es realizado directamente por los hogares mediante gastos de bolsillo.[10] El mercado farmacéutico es de relevancia en el país, lo cual puede explicar el interés de dicha industria por influir en las políticas públicas de salud. Por otro lado, la influencia que ejercen las agencias financieras internacionales sobre las políticas públicas de salud en los países en desarrollo es un tema que ha generado un amplio debate internacional. Los mecanismos de influencia de dichas agencias se dan a través de la condicionalidad que acarrean los préstamos entregados a los países. En el caso de Guatemala, las propias autoridades de salud y otros actores de relevancia han identificado a las agencias financieras internacionales como uno de los más influyentes en las políticas públicas de salud.[11]

Fuente: Flores, W. (2010).[12]

7 Center for Economic and Social Rights/Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (CESR/Icefi, 2009); Flores, W. (2008).
8 Dichos cambios han estado sucediendo a nivel internacional (Bloom y Standing, 2008).
9 Los gobiernos municipales participan en dos espacios de toma de decisión: el primero es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), principalmente en la instancia a nivel municipal (Consejo Municipal de Desarrollo, Comude). El segundo es la inversión que realizan los gobiernos municipales mediante la asignación constitucional. El marco legal vigente (artículo 257 de la *Constitución Política*) indica que un 90.0% de dicha asignación debe dirigirse a inversiones y servicios (incluida la salud preventiva) que mejoren la calidad de vida de los habitantes del municipio.
10 MSPAS (2007).
11 Jiménez, F. (2006).
12 El trabajo de investigación de Walter Flores se publicará como Cuaderno de Desarrollo Humano de la serie 2009/2010.

la relevancia que ésta daba a la participación comunitaria. Ante esta resistencia, se observa una reorientación de la APS que apunta a grupos de alto riesgo mediante actividades eficientes y que puede ser vista como la segunda lógica que influye en los modelos de atención que se han implementado. Esta nueva estrategia ya reducida se conoce como *Atención primaria de salud selectiva* (APS-S) y se desarrolla a través del paquete de acciones GOBI-FFF[13] para la supervivencia infantil. A partir de la versión selectiva de la APS la mayoría de los Estados, especialmente los países en vías de desarrollo, orientan su trabajo principalmente hacia las actividades que ésta incluye, concentrando sus esfuerzos en las de mayor repercusión, dirigidas a las causas más prevalentes de mortalidad infantil y algunas enfermedades infecciosas.[14]

Se evidencia influencia de la APS-S en el pensamiento sanitario de Guatemala y en el MSPAS, en donde prevalece el interés de dar atención a los grupos de población considerados de alto riesgo: niños y madres, embarazadas y lactantes, así como el fortalecimiento de actividades preventivas como las inmunizaciones, la educación sanitaria y el saneamiento ambiental.[15] Este enfoque también se observa en la continuación de programas verticales para determinados grupos de población o para enfermedades específicas, sin tomar en cuenta el contexto social. Al desconocer la co-morbilidad, se corre el riesgo de generar brechas (inequidades en el cuidado de la salud de otros grupos poblacionales u otros problemas de salud).[16]

La APS-S parece consolidarse en el actual modelo de atención sanitaria impulsado por la reforma sectorial de salud: el Programa de Extensión de Cobertura (PEC). El PEC logró hacerse efectivo a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo conocido como Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud (PMSS), que fue ejecutado en 1996-1999. La lógica de atención se centra en ciertas acciones costo-efectivas dentro de un paquete básico de servicios, focalizados principalmente en la población pobre, materno-infantil.[17]

La OPS ha sentado una posición crítica sobre las tergiversaciones que ha sufrido la APS, así como sobre los fracasos observados por las reformas de salud en América Latina. Plantea su preocupación sobre «el hecho de que la orientación casi exclusiva de la APS selectiva hacia las mujeres y los niños ignore la creciente importancia de otros problemas como las afecciones crónicas, las enfermedades mentales, las lesiones externas, las infecciones de transmisión sexual y la infección por el VIH/sida, así como a otras poblaciones vulnerables, como los adolescentes y los ancianos». Señala a los Estados y Gobiernos como responsables de garantizar la salud como derecho y les hace un llamado a retomar la APS y renovarla como base para la construcción de los sistemas de salud.[18]

1.2 Períodos de la acción del Estado en materia de salud

Los períodos delineados son: 1985-1990, cuando se define el papel del Estado en la salud; 1991-1999, cuando se diseña e implementa la reforma del sector salud bajo la influencia de la subsidiariedad del Estado; y 2000-2009, cuando la inercia de la reforma del sector salud sigue influyendo en el rumbo del accionar sanitario.

1.2.1 La responsabilidad del Estado en la salud de la población (1985-1990)

En este período, el MSPAS responde a la *Constitución Política de la República* de 1985 y se rige por el *Código de Salud* de 1979.[19] En el artículo 93, la nueva *Constitución* reconoce la salud como un «derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna», así como la obligación del Estado de velar por la salud y la asistencia social y desarrollar, a través de sus instituciones, «[…] acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social». Enuncia que la salud de los habitantes es un bien público, estableciendo la obligación de todas las personas e instituciones a velar por su conservación y restablecimiento. Señala al Estado como responsable de controlar la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y otros que puedan afectar la salud y bienestar, así como velar por el establecimiento y programación de la APS, y por el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental básico de las comunidades menos protegidas. El Estado también debe velar porque la alimentación y nutrición de la

13 GOBI es un acrónimo en inglés que se refiere a las siguientes intervenciones para la supervivencia infantil: monitoreo de crecimiento infantil (*Growth Monitoring*); terapia de rehidratación oral (*Oral Rehydration Therapy*); lactancia materna (*Breastfeeding*); inmunizaciones (*Immunization*). FFF, siglas en inglés, se refiere a las siguientes intervenciones dirigidas a mujeres, que también buscan mejorar la supervivencia infantil: planificación familiar (*Family Planning*); educación femenina (*Female Education*); suplementación de alimentos (*Food Supplementation*).
14 OPS (2007: 3-4). En Europa y otros países industrializados, la APS es considerada principalmente como el primer nivel de los servicios de salud; es comúnmente conocida como «Atención Primaria».
15 Presidencia de la República (PDR, 1987a: 57-58); Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE, 1987: 85-92); PDR (1989b: 15-16).
16 OPS (2007: 3-4); Roses, M. (2008: 8).
17 Estrada, G. (2008: 84-86).
18 OPS (2007: 4, 20-22).
19 Decreto 45-79.

población reúnan los requisitos mínimos de salud y se busque la coordinación con instituciones especializadas entre sí, o con organismos internacionales para lograr un sistema alimentario nacional efectivo. Las comunidades, por su parte, tienen el derecho y deber de participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud.

En 1985, se modificó el artículo 104 del *Código de Salud*.[20] «Todos los habitantes de la República, especialmente las mujeres durante el embarazo, el parto y el puerperio, hasta ocho semanas después del parto y los niños desde su nacimiento, tienen derecho a atención preventiva y asistencia médica en las instituciones del Estado».[21] Esta modificación expresa el interés que el Estado ha fortalecido a lo largo de los últimos 25 años en la atención de salud de la población materno-infantil.

En este período, e incluso un quinquenio después, el MSPAS manejó una estructura de tres niveles: a) la Dirección Superior, integrada por el ministro y dos viceministros responsables de la dirección política; b) la Dirección Técnica, donde se ubica la Dirección General de Servicios de Salud (DGSS), que tiene carácter ejecutivo y técnico normativo de las unidades; y c) el nivel de aplicación de las acciones, que comprende los niveles de administración (central, de área y distrital) y los servicios por niveles de atención (hospitales, centros de salud y puestos de salud).[22] La DGSS funcionaba como unidad ejecutora, tenía una estructura vertical e incorporaba los programas de atención a las personas (por ejemplo: tuberculosis, malaria e inmunizaciones), la División de Recursos Humanos, la de atención al medio ambiente y la red de servicios públicos de salud (áreas de salud, distritos de salud, hospitales, centros y puestos de salud), entre otros. Como parte del proceso de regionalización que se impulsó en todo el Gobierno, se crean en el MSPAS las Direcciones Regionales de Salud; sin embargo, éstas no tuvieron suficiente apoyo y entraron en disputa con las Direcciones de las Áreas de Salud y con las de los hospitales públicos.[23]

Se dio especial relevancia a la función de prestación de servicios públicos del MSPAS y, para este período, aún se mantenía la influencia de la APS, basada en la metodología de los Sistemas locales de salud (Silos) y en la participación comunitaria, orientadas al empoderamiento colectivo para influir sobre las determinantes sociales de la salud; así como a la búsqueda de la eficiencia, eficacia y equidad del sistema de salud a través de la participación social y la mejora de la gestión de los servicios. En concordancia con esto último, en Guatemala resalta la estrategia de *canalización*, en donde personal local voluntario de salud realizaba visitas familiares para la identificación de riesgos.

La OPS/OMS influyó sobre prioridades sanitarias y acciones realizadas. Vale mencionar el *Plan de necesidades prioritarias de salud para Centroamérica y Panamá* (PSS/CAP), impulsado desde 1983 bajo el lema «Salud, puente para la paz», que involucraba a los diferentes países centroamericanos y proponía centrar el trabajo en el fortalecimiento de los servicios, los recursos humanos, los medicamentos esenciales, nutrición y alimentación, supervivencia infantil, agua y saneamiento ambiental, entre otras actividades.[24] Dicho *Plan* también incluye la creación y participación de Guatemala en el Fondo Rotatorio de Medicamentos Esenciales para Centroamérica y Panamá (Formed), impulsado por la OPS/OMS y cuya primera compra conjunta con otros países de la región se realizó en 1987,[25] en concordancia con los propósitos planteados por el Gobierno para mejorar el acceso a los medicamentos.[26]

Otra acción relevante es la respuesta al llamado de la OPS/OMS, que en 1985 propuso a los países miembros la erradicación de la transmisión autóctona del virus salvaje de poliomielitis en las Américas. Ello impulsó la realización de jornadas nacionales de vacunación, con el apoyo del Club Rotario de Guatemala para la provisión de las vacunas necesarias. La campaña de erradicación tuvo buenos resultados, de manera que los últimos casos de poliomielitis registrados en Guatemala se dieron en 1990.[27]

En el período, aunque se planteaba el aumento de la cobertura para dar atención a «todos los guatemaltecos»,[28] su énfasis fue para los grupos vulnerables (materno-infantil),[29] influenciado por las políticas y estrategias internacionales y regionales provenientes de la OPS/OMS y por los enfoques de asistencia social y de control del Gobierno y el Ejército para responder a la *deuda social.*[30]

20 Decreto 132-85.
21 Congreso de la República de Guatemala, *Código de Salud*.
22 Verdugo, J. (1995: 117-118).
23 Verdugo, J. (2003: 8).
24 OPS (1987a: 1-5).
25 OPS (1987b: 2).
26 PDR (1987b: 57); PDR (1989b: 15-16).
27 MSPAS (2006a: 1).
28 CNPE (1987: 88).
29 PDR (1987b: 53).
30 Frase usada por el ex presidente Vinicio Cerezo (1986-1990) para referirse al diferido acumulado de servicios sociales. Sustenta la idea de una política social más activa y de un papel más amplio del Estado para atender el cumplimiento de los derechos humanos.

Recuadro 7.2
La agenda para la reforma en el sector salud

En 1987, el Banco Mundial (BM) presentó su publicación *El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma*.[31] Este instrumento se convertiría en la nueva política mundial de salud[32] e influiría en las reformas sectoriales de salud (RSS) que se preparaban en América Latina y que se diseñarían en Guatemala en la década de 1990.

La propuesta de agenda para las reformas de salud del BM[33] establece cuatro políticas de financiamiento que están relacionadas entre sí y que, a consideración del BM, debían ser tomadas como conjunto. De manera resumida, estas políticas son:

- *Cobro de aranceles a los usuarios de los servicios de salud*. Se asume que los aranceles proporcionan un medio para obtener ingresos y un mejor empleo de los recursos gubernamentales que debieran orientarse a programas preventivos básicos y atención curativa primaria para los pobres. Se proponen tarifas diferenciales para proteger a los pobres, sea estableciendo aranceles más bajos (o en cero) en los lugares más modestos y rurales, o emitiendo «comprobantes de pobreza» a las familias con menos recursos.

- *Provisión de seguro u otra protección frente a riesgos*. Se considera necesaria la instalación de un seguro para aliviar el presupuesto gubernamental de los elevados costos de la atención curativa. Para evitar una demanda innecesaria de consultas y procedimientos que aumenten los costos del sistema, se propone que los seguros en los países de bajos ingresos cubran únicamente aquellos costos que puedan considerarse catastróficos y no aquellos que son pequeños y previsibles (de bajo costo).

- *Empleo eficiente de los recursos no gubernamentales*. Desde el Gobierno debe estimularse al sector no gubernamental (grupos sin fines de lucro, médicos privados, farmacéuticos y otros practicantes) para que provea servicios por los cuales los consumidores están dispuestos a pagar. Es importante que el sector no gubernamental proporcione gran parte o toda la atención curativa, mientras que el Gobierno continúe la atención preventiva y curativa básica en zonas rurales, complementándose con servicios brindados por los curanderos tradicionales y las misiones religiosas.

- *Descentralización de los servicios de salud guberna-mentales*. Considerando que el Gobierno mantendrá un papel permanente en la provisión de los servicios de salud, la descentralización de la planificación, elaboración de presupuestos y adquisiciones para los servicios gubernamentales de salud resulta útil para mejorar la eficiencia y la cobranza de los aranceles.

Este documento contiene los argumentos y orientaciones para las reformas de salud de América Latina, incluyendo la de Guatemala; sin embargo, éstas se desarrollaron con características particulares en vista de las diferencias históricas, sociales, políticas y económicas en cada país.[34]

Fuente: Banco Mundial (1987: 699-705).

1.2.2 La reforma sectorial de salud (RSS) y los *Acuerdos de paz* (1991-1999)

Durante el primer quinquenio de la década de 1990, se dieron los inicios de la modernización del Estado y, con ésta, la reforma sectorial de salud (RSS). Las políticas de salud siguieron preceptos tales como: a) recorte al gasto en salud y su reorientación a la atención preventiva; b) focalización del gasto en salud en los sectores más pobres y grupos vulnerables; c) descentralización de los servicios estatales, y d) el pago a terceros por los servicios de salud, abriéndose espacios a los servicios privados lucrativos o no lucrativos.[35]

31 El documento propone clasificar los bienes y servicios que proveen los sistemas de salud de acuerdo a quiénes reciben sus beneficios; así, establece que existen bienes puramente públicos, bienes netamente privados y otros de tipo mixto. Considera que los «consumidores» tienen mayor disposición para pagar servicios que traen beneficios mayormente privados, y que éstos a menudo se consideran idénticos a la atención curativa. Sobre esta lógica, se asevera que los recursos públicos deben orientarse a los servicios de salud que constituyen «bienes públicos» y que se equiparan con la atención preventiva y el tratamiento de algunas enfermedades contagiosas que contraen beneficios privados, pero también públicos o sociales. Los recursos públicos también pueden ser utilizados para proveer servicios curativos básicos y de referencia para la población pobre. Banco Mundial (1987: 696-698).
32 Slowing, K. (1996: 19).
33 Banco Mundial (1987: 699-705).
34 En 1993, el BM publica su informe sobre el desarrollo mundial: Invertir en salud, en el que se retoman los planteamientos de 1987, pero con una ligera moderación, principalmente en lo que se refiere a la contribución del sector público al gasto en salud. El reporte plantea básicamente cuál debiera ser el papel del Estado y el del mercado en el sector salud. Slowing, K. (1996: 20).
35 Verdugo, J. (1995: 3).

En los procesos de reforma de salud en Centroamérica se siguieron varias etapas. En la tabla 7.1 se especifican éstas, así como su duración y expresión en Guatemala.

Tabla 7.1 **Etapas de la reforma sectorial de salud en Centroamérica y su expresión en Guatemala**

Año	Etapas
1991-1992	**Diagnóstico del sector salud.** Se realizaron estudios sobre las instituciones del sector público y del sector privado de salud, incluyendo el «Estudio básico del sector salud», financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
1993-1995	**Plan de reforma sectorial.** Se elaboró el Programa Sectorial de Salud (1994) en el cual se buscó adecuar al contexto nacional la agenda de reforma propuesta por el BM en su *Informe de desarrollo mundial 1993. Invertir en salud.* En la misma línea, se prepararon los *Lineamientos de política de salud 1994-1995*, y la *Guía para operativizar los lineamientos de política de salud 1994-1995*.
1994	**Búsqueda de consensos.** Esta etapa no se dio en Guatemala. La discusión sobre la RSS se limitó a algunos cuadros técnicos del MSPAS, el Ministerio de Finanzas (Minfin), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Igss), consultores nacionales y expertos de entidades como la OPS/OMS, el BM, el BID, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), entre otros pocos.[36]
1995	**Estrategia de implementación.** A finales de 1995, la estrategia de implementación estaba iniciando su marcha; se había creado la Oficina Nacional del Programa Sectorial de Salud que definió las áreas de salud que serían piloto del nuevo modelo de atención: Escuintla, Chiquimula y Alta Verapaz, planteándose la contratación de ONG, así como la entrega de una canasta básica de salud (posteriormente paquete básico de servicios). Con ello, el MSPAS llenó los requisitos y exigencias del BID para que el país fuera declarado «sujeto de crédito en lo que respecta al sector salud.»
1995-1996	**Financiamiento.** La formulación de la RSS contó con apoyo técnico-financiero del BID.[37] El contrato de préstamo para que el BID financiara el «Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud» (PMSS I) se firmó el 13 de enero de 1996, un día antes de que asumiera el nuevo Gobierno. El PMSS I contemplaba únicamente el trabajo con el MSPAS, debido a la autoexclusión del Igss, el cual fundamentó su decisión en la falta de pago de la deuda por parte del Estado a esta institución y la imposibilidad de asumir nuevos compromisos financieros.
1996-1999	**Implementación.** La implementación de la RSS contó con el financiamiento del PMSS I y, posteriormente, con el del PMSS II.[38]

Fuente: elaboración propia con base en Hernández Mack, L. y Miranda, J. (2010: 24-28).

En el proceso de la RSS se intentó implementar las siguientes estrategias:

- Estimular la demanda por servicios privados, a partir de la reducción del gasto social para la provisión de servicios públicos. En la medida en que la oferta de servicios públicos no responde a las necesidades de la población, las demandas de atención se trasladan hacia los servicios privados, con fines lucrativos.

- Desarrollar formas estables de financiamiento, reconociendo los altos costos de los servicios de salud y la imposibilidad de mantener su financiamiento por medio del pago directo de bolsillo. Para esto se observan dos mecanismos. El primero se realiza mediante la compra de servicios privados por parte del Estado. El segundo es por medio de la reforma de la seguridad social. La desmonopolización del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Igss) y la proliferación de los seguros privados de salud aseguran la capacidad de pago de la población. Se modifica un esquema solidario y redistributivo por otro que brinda atención en salud, según capacidad de pago de las personas.

- Diferenciar lo rentable de lo no rentable. Los servicios privados, en particular los seguros, tienen la posibilidad de seleccionar a la población que tiene mayores ingresos y menores riesgos de enfermedad, con el fin de establecer aseguramientos rentables.

- Promover la capacidad de los entes privados de ofertar servicios, para que ante un aumento de la demanda efectiva exista la suficiente oferta de servicios privados. El Estado subsidia inicialmente la oferta a través de, por ejemplo, la compra de servicios privados con fondos públicos y mecanismos de exención fiscal.

- Incorporar la lógica de mercado en todo el sector. En esto cobran importancia las asignaciones presupuestarias por desempeño en la gestión de servicios y hospitales, la proliferación de mezclas público-privadas y la flexibilización laboral.

- Reducir o limitar el papel redistributivo del Estado. Esto se logra mediante la provisión de servicios básicos focalizados en la población más pobre. Los servicios e intervenciones que no se incluyen en los paquetes básicos de servicios deben procurarse entre los prestadores privados. Además, se busca la diversificación de fuentes de financiamiento para complementar la reducción del financiamiento público, observándose como fuentes alternas la cooperación internacional, el cobro por servicios, los fondos sociales y el 10.0% constitucional de las municipalidades.[39]

Estas estrategias requerían la reestructuración de las instituciones del sector, públicas y privadas, así como sus funciones: rectoría, financiamiento, administración, prestación de servicios. Antes de la reforma cada institución

36 La discusión no se dio abiertamente pues se previó resistencia de algunos grupos como los sindicatos de salud y los(as) técnicos(as) en salud rural (TSR).
37 Entre los años 1993 y 1994, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó una serie de financiamientos para cooperación técnica dirigidos a la preparación de la RSS. Entre ellos, puede mencionarse: Ppf Gu0023: Programa Sectorial de Salud (TC9304130); Estudio Financiero del Sector Salud (TC9304255); Racionalización Inversiones Sec. Salud (TC9304263); Plan Acción Descentralización Sec. Salud (TC9402380); Preparación Presupuesto 1995-Salud (TC9402398). En octubre de 1995 se aprobó el préstamo GU0023: Programa Sectorial de Salud, que incluyó las operaciones (890/OC-GU y 891/OC-GU) que desarrolla el Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud (véase la página *web* del BID).
38 Vea contenido del PMSS I en BID (1995: 1-4).
39 Verdugo, J. (2000a).

asumía de manera independiente las diferentes funciones y se dirigía a atender un grupo de población particular, como se muestra en la tabla 7.2.

Tabla 7.2 **Instituciones y funciones del sector salud previo a la reforma**

	MSPAS	Igss	Sector privado no lucrativo	Sector privado lucrativo
Rectoría	X	X	X	X
Financiamiento	X	X	X	X
Administración	X	X	X	X
Prestación de servicios	X	X	X	X
Población objetivo	Pobres	Trabajadores formales	Pobres	Clases medias y altas

Fuente: elaboración propia con base en Verdugo, J. (2000a).

La propuesta era asignar al Estado la función de rectoría, mientras que aquellas actividades susceptibles de lucro o acumulación (como la administración o la prestación de servicios rentables) se dejaban a cargo de organizaciones privadas, dirigidas a la población con capacidad para el pago de servicios y el aseguramiento privado.

La reforma de salud no se logró tal y como se planteó originalmente, dado el contexto de inestabilidad política que caracterizó los primeros años de la década de los 90, las carencias estructurales del MSPAS y la salida del Igss del proceso de reforma. Este último hecho marcó un cambio en la lógica del proceso. El Igss era una institución clave que debía reestructurarse e integrarse con el MSPAS, para brindar un aseguramiento público para la población pobre o de escasos recursos, a partir de paquetes básicos de servicios en el primero, segundo y tercer niveles de atención. Asimismo, los cambios planificados para el Igss debían permitir una mayor participación de empresas privadas de aseguramiento para atender a las clases media y alta.[40]

Con el Igss fuera de la escena, la reforma de salud se limitó a cambios dentro del MSPAS en aspectos de gestión y el impulso del PEC como modelo de atención. La capacidad del MSPAS para ejercer la función rectora sigue sin cambios mayores, sin poder coordinar con otras instituciones y actores del sistema; un ejemplo de esto es que, hasta la fecha, el MSPAS no ha logrado obtener datos de producción, morbilidad o mortalidad de los servicios privados para integrarlo en su sistema de información. Lo que sí se observa a partir de la reforma es una mayor contratación de entidades privadas por parte del MSPAS y del Igss para las funciones de administración y prestación de servicios.

Tabla 7.3 **Instituciones y funciones del sector salud después de la reforma (situación resultante)**

Funciones	MSPAS	Igss	Sector privado no lucrativo	Sector privado lucrativo
Rectoría	X	X	X	X
Financiamiento	Impuestos	X	X	X
	Pago directo			
	Cooperación externa			
Administración	Convenios de contratación a entidades privadas	X	X	X
Prestación de servicios	Red pública de servicios	Red propia de servicios	X	X
	Contratación de entidades privadas	Contratación de entidades y profesionales privados	X	X
	Paquete básico de servicios			
Población objetivo	Pobres	Trabajadores formales	Pobres	Clases medias y altas

Fuente: elaboración propia con base en Verdugo, J. (2001: 3-12).

En 1996, el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (*Asesa*), en cuyo apartado denominado «Desarrollo social» se aborda el tema de salud. El *Acuerdo* refrenda el contenido del PMSS I; plantea la reforma del sector nacional de la salud; establece el papel del MSPAS como coordinador de otras instituciones como el Igss, las instituciones privadas y no gubernamentales, y menciona el aumento de recursos destinados a la salud de la población de bajos recursos. Se establecen también, como prioridades de atención, la lucha contra la desnutrición, el saneamiento ambiental y las soluciones de atención primaria para la población materno-infantil, comprometiéndose a la reducción de la mortalidad infantil y materna, así como a mantener la certificación de erradicación de la poliomielitis y alcanzar la del sarampión para el año 2000. También se proyecta la descentralización y desconcentración administrativa, al igual que la participación de municipalidades, comunidades y organizaciones sociales en la planificación, fiscalización, *ejecución* y *administración* de los servicios y programas de salud.[41] Para el caso del sector educación, el *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de paz* establece la integración de una Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) que permite la discusión amplia del contenido de esta reforma sectorial; sin embargo, este tipo de Comisión no quedó definida para la reforma de salud.[42]

40 Verdugo, J. (2001: 6-8).
41 Igss (2007: 14-15, 49).
42 Igss (2008).

Recuadro 7.3
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Igss) es una institución autónoma, de régimen nacional, unitario y obligatorio, de conformidad con el sistema de protección mínima, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, financiada mediante las contribuciones obligatorias del Estado —que tiene una deuda acumulada—, trabajadores y patronos. Es regido por una autoridad superior, la Junta Directiva, que cuenta con representación de los distintos sectores, quienes nombran al gerente general. Opera por medio de dos programas: a) Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) y b) Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS). El programa de EMA puede considerarse el componente de salud del Igss, mientras que el IVS está asociado más con los aspectos de previsión social.

El Igss ha buscado, con dificultades, racionalizar el uso de sus recursos y modernizar sus procedimientos administrativo-financieros e infraestructura para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de sus servicios. El EMA cubre al sector de la economía formal (2.384,643 trabajadores) que representa 25.94% de la PEA y un 17.87% de la población del país.[43] Durante el período 1985-2008 la población cubierta por la seguridad social creció de un 12.9 hasta un 17.4%, excepto entre los años 2002-2005, cuando la cobertura se mantuvo por arriba del 18%.[44] La relación beneficiario/afiliado fue de 1,22 (1, 311,185/1,073,458).

La cobertura de programas específicos del Igss no ha sido similar en el país: el 82.0% de los afiliados se concentra en seis de los 22 departamentos y, de ellos, el 60.0% lo hace en la ciudad capital.[45] El número de patronos activos alcanza el 90.5% (56,450) y se ubican en seis departamentos del país; el 60.0% de las empresas están en la capital.[46] Durante el quinquenio 2003-2007, los principales sectores de actividad económica donde se ubican los cotizantes se comportaron así: servicios con un leve crecimiento (40.57 a 42.91%); comercio con incremento ligero (16.85 a 19.78%); industria manufacturera con descenso leve (20.49 a 16.08%); agricultura y transporte-comunicaciones con estabilidad (15.21 a 14.09% y 3.24 a 3.26%, respectivamente).[47] En los últimos 12 años, la relación PEA/afiliados (4.0/1.91) ha sido de dos a uno.[48] Para el año 2007, el presupuesto ejecutado del Igss representó el 12.52% del presupuesto nacional de salud.[49]

En el marco legal, los principales cambios para el MSPAS se produjeron a partir de la nueva *Ley del Organismo Ejecutivo*[50] y del nuevo *Código de Salud.*[51] Inicialmente, el PMSS I contemplaba la formulación de una ley de coordinación del sector salud que modificara el *Código de Salud*, así como un nuevo reglamento para el MSPAS.[52] Finalmente, se presentó al Congreso de la República una nueva propuesta de *Código de Salud* que, a pesar de algunos reparos mínimos, es aprobada en 1997.

Este nuevo *Código* define la salud como un producto social relacionado con el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida y la participación social, individual y colectiva. Reconoce el derecho a la salud y la obligación del Estado de velar por la salud de los habitantes, mencionando específicamente el papel que el MSPAS debe jugar en la coordinación de otras instituciones y comunidades. No obstante, plantea que «el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social garantizará la prestación de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias, *cuyo ingreso personal no les permita costear* parte o la totalidad de los servicios prestados».[53] Así, también establece el *deber* de la comunidad de participar en la administración parcial o total de los programas y servicios de salud (planificación, organización, dirección, ejecución, control y fiscalización social). En síntesis, el marco legal abre la posibilidad de realizar un cobro en los servicios públicos de salud y la prestación de servicios por parte de las comunidades.

El Acuerdo Gubernativo 115-99 se refiere al *Reglamento Orgánico* del MSPAS, en el que se define su nueva estructura y funcionamiento. Aunque éste fue sancionado hasta en 1999, los cambios dieron inicio desde 1996 e incluyeron la desaparición de la DGSS y la creación de cuatro Direcciones Generales, entre las que se encuentra la del Sistema Integral de Atención en Salud (Siás), responsable principal de la

43 Igss (2007: 14-15, 47); OPS (2007: 33); Igss, (2002: 45).
44 Igss (2007: 52).
45 Ibíd., p. 48.
46 Ibíd., p. 49.
47 Igss (2007: 1-16).
48 Minugua (2003: 78-79).
49 Minugua (2003: 196-201).
50 D.º 114-97.
51 D.º 90-97.
52 BID (1995: 13).
53 D.º 90-97, Art. 4.

prestación de servicios por conducto de una red organizada por niveles de atención. Varias funciones que antes se encontraban en la DGSS, como los programas de salud, la unidad de personal o el trabajo sobre el medio ambiente, se distribuyeron entre las otras tres Direcciones, que son: la General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud; la Dirección General de Recursos Humanos en Salud y la Gerencia Administrativo-Financiera, desde la cual se busca regular no sólo al MSPAS mismo, sino también el rol de otros actores y entidades del sector salud. Esta estructura separa funciones a lo interno del MSPAS, quedando la prestación en la Dirección General del Siás; las otras Direcciones procuran fortalecer la regulación, administración y financiamiento.

Un proceso a destacar en este período es la adopción del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf) en el Ministerio de Finanzas, siendo el MSPAS una de los primeras entidades del Ejecutivo en incorporarse a él. Esto supuso cambios en la manera en que se planifica, elabora y ejecuta el presupuesto, la desconcentración en la decisión de pagos y la transparencia en cómo entran y salen las órdenes de compra. Se modificó la estructura presupuestaria y se adoptó la elaboración presupuestaria por programas, en sustitución del presupuesto más institucional.[54]

Los cambios en la estructura del MSPAS van de la mano con los procesos de desconcentración y descentralización administrativo-financieras, que se dirigen principalmente hacia las Direcciones de Áreas de Salud (DAS) y las Coordinaciones de Distritos Municipales de Salud (DMS). Debido a las pocas capacidades administrativas en estas últimas, se decidió realizar este proceso sólo con las DAS. Se estableció la separación de las funciones técnico-médicas de las administrativo-financieras, creándose dentro de cada DAS la Unidad Administrativo-Financiera, con un gerente a cargo. A diferencia del pasado, donde la DGSS ejecutaba el presupuesto, las DAS son ahora unidades ejecutoras.

La nueva estructura del MSPAS incorporó unidades de apoyo, entre las cuales se encuentran el Consejo Nacional de Salud, el Consejo Técnico y el Sistema de Información Gerencial en Salud (Sigsa). Esto último genera cambios en los instrumentos y formatos utilizados en la prestación de servicios.

Recuadro 7.4

El Programa de Extensión de Cobertura

La reforma buscó la separación de funciones. Mientras las instituciones del MSPAS se dedicaban a las funciones de conducción y regulación, la función de provisión de servicios se delegó a proveedores que demostrasen la *mayor eficiencia y satisfacción del usuario,* en un juego de *libre competencia.* Es así como se agregó en la competencia a las ONG y las entidades privadas —con o sin fines de lucro—. Para esto, se requirió la definición de conjuntos básicos de atención cuyos servicios probaran ser efectivos y tuvieran establecido su costo de provisión a precios de mercado.[55]

El Programa de Extensión de Cobertura (PEC) tenía como objetivo principal resolver la extremada baja cobertura de los servicios de salud en el primer nivel. Para 1995, se estimaba que alrededor del 46.0% de la población carecía de atención en este nivel y se caracterizaba, además, por encontrarse en áreas geográficas dispersas, de difícil acceso, con altos índices de pobreza y con la mayoría de población indígena.[56] Casi 15 años después, el PEC cumple con los lineamientos esenciales de la RSS: a) se dirige a las poblaciones pobres y vulnerables (focalización); b) provee un paquete básico de servicios costo-efectivos con énfasis materno-infantil (atención preventiva); c) incorpora la participación de entidades privadas en la administración y prestación de servicios; d) evita la contratación directa de personal técnico del MSPAS y la acumulación de pasivos laborales.

A partir de 1997, se inició la contratación de entidades no gubernamentales para la prestación y administración de servicios a través de convenios. Surgieron así las prestadoras de servicios de salud (PSS) y las administradoras de servicios de salud (ASS). Este es el inicio de la mezcla *pública-privada*, llamada así porque el financiamiento es público, mientras que la prestación/administración la realiza una entidad privada. Las ASS se encargan de manejar fondos del MSPAS para la compra de medicinas y suministros, así como de la contratación, el pago de salarios y estipendios del personal de salud. El MSPAS proporciona dirección técnica a estas entidades, así como el pago de un 5.0% de gastos de administración. Las PSS cumplen funciones de administración y prestación, haciéndose responsables del

54 Ángel L. y Privado, A. (1999: 93).
55 MSPAS (1997: 36).
56 MSPAS (1999: 1-2).

trabajo técnico y el manejo de fondos, por lo que reciben el 10.0% de gastos administrativos.[57]

Dada la necesidad de la «organización comunitaria para su participación plena, en el análisis de los problemas de salud, en la toma de decisiones para superarlos y en la fiscalización de los servicios básicos de salud», el proceso incluye participación comunitaria, capacitación sistemática del personal institucional y comunitario, vigilancia epidemiológica vinculada al sistema gerencial de información, accesibilidad a medicamentos básicos, supervisión, monitoreo y evaluación.[58]

El convenio que firma el MSPAS con una PSS implica la conformación de un equipo básico de salud (EBS), responsable de atender una jurisdicción de 10,000 personas. El EBS está conformado por personal institucional —un médico ambulatorio y un facilitador institucional— y personal comunitario: 84 guardianes de salud, las comadronas tradicionales existentes, ocho facilitadores comunitarios y los colaboradores de vectores.[59]

La atención *permanente* en las comunidades es prestada a través del facilitador comunitario y los vigilantes de salud, quienes realizan acciones de promoción y prevención, así como tratamiento de enfermedades comunes. El médico ambulatorio tiene la responsabilidad de visitar cada comunidad y atender, en consulta clínica, al menos una vez al mes. El facilitador institucional es responsable de consolidar la información producida por los facilitadores comunitarios y guardianes de salud, así como coordinar los niveles de atención. El médico y el facilitador institucional (3.2% del personal de campo) se contratan a tiempo completo; los facilitadores comunitarios (4.7%), a medio tiempo. Los guardianes y las comadronas (90.0%) no son asalariados sino voluntarios.[60]

La atención médica, la capacitación y el análisis de situación con la asamblea comunitaria se realizan en el Centro de Convergencia, el cual constituye un aporte de la comunidad. Los centros de convergencia que cuentan con infraestructura formal han sido financiados por el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) o la Unión Europea (UE).[61]

El paquete básico de servicios (PBS) tiene un costo *per cápita* de alrededor de USD 7 por año. Incluye a) atención en salud reproductiva, embarazo, parto, puerperio, lactancia materna, consejería a las parejas, enfermedades de transmisión sexual, detección de cáncer cérvico uterino y de la mama; b) atención a niños y niñas (prevención y tratamiento oportuno de las enfermedades comunes prevenibles por vacuna, diarrea, infecciones respiratorias, deficiencias nutricionales y promoción del crecimiento); c) atención a las enfermedades prevalentes y urgencias, control del dengue, malaria, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual y VIH/sida, y atención a urgencias para la población en general; atención al medio, control de vectores, zoonosis, disposición de excretas y basuras, de calidad del agua y mejoramiento de las condiciones sanitarias de la vivienda.[62]

El PBS incluye una lista de medicamentos comprados por las PSS y ASS con fondos del MSPAS. El grupo materno-infantil recibe medicamentos gratuitos a través de la consulta médica. Los suplementos de hierro y ácido fólico son distribuidos por la comadrona a las mujeres embarazadas y en lactancia. El guardián de salud suministra acetaminofén y sales de rehidratación oral; realiza, además, el seguimiento de los tratamientos prescritos. El facilitador comunitario puede administrar 22 medicamentos básicos. El control de inventarios de los botiquines de medicamentos básicos es asumido por las organizaciones comunitarias.

En 1999, habían sido suscritos 115 convenios con alrededor de 78 organizaciones. El sistema funcionaba con aproximadamente 300 médicos nacionales y 234 médicos de la cooperación cubana.[63] El número de convenios y organizaciones fue creciendo; entre éstas, se incluían ONG nacionales e internacionales, organizaciones religiosas, compañías privadas, cooperativas y municipalidades.[64]

57 Fort, M. (2002: 25).
58 MSPAS (1999: 6-8).
59 *Ibid.*
60 Verdugo, J. (2000b); Morales, L. (2002).
61 MSPAS (1999: 7).
62 MSPAS (1999: 8); Barillas, E. (2003: 16).
63 Morales, L. (2002)
64 La implementación del PEC tuvo dificultades tales como: un número menor del esperado de entidades que pudieran participar como PSS o ASS; debilidades de estas instituciones en cuanto al manejo administrativo-financiero o en capacidad de soportar retrasos en los desembolsos; relaciones conflictivas entre distritos y áreas de salud con las PSS y ASS por percepción de éstas como estructuras paralelas. Hernández Mack, L. y Miranda, J. (2010:37).

1.2.3 La inercia de la RSS y la ampliación del servicio público directo (2000-2009)

Durante esta primera década del siglo XXI, el PEC, como programa emblemático de la reforma de salud, tuvo manejos diferenciados por las distintas administraciones gubernamentales. Operó con fondos propios del Estado y con un segundo préstamo del BID (PMSS II). Entre 2000 y 2009 pasó de 248 a 425 jurisdicciones de 10,000 habitantes cada una, y de tener presencia en 145 a 206 municipios. Después de casi tres lustros de existencia, el PEC constituye un tema de debate: desaceleración y vuelta a la institucionalidad pública frente a continuidad y expansión.

A diferencia del PEC, varios de los cambios implementados desde mediados de la década se dan en la red pública de servicios (puestos y centros de salud). Se incorporan nuevas modalidades de servicios como los puestos de salud reforzados (con médico/a o enfermero/a), los Centros de Atención Integral Materno-Infantil (Caimi) y los Centros de Atención Permanente (CAP).[65] Con la introducción de las transferencias monetarias condicionadas en diferentes municipios a partir de 2008 y las corresponsabilidades en salud con las que debe cumplirse, se han creado puestos de salud reforzados, CAP y Caimi, y se han ampliado horarios y atención en fines de semana. Las evaluaciones a partir de líneas basales permitirán establecer los efectos en la salud de estas intervenciones y modalidades de atención.

Dentro de las líneas de acción sanitaria se han mantenido la modernización institucional, el fortalecimiento de la rectoría, la priorización de la atención materna e infantil (renovada por los *Objetivos de desarrollo del milenio*, ODM), y los esfuerzos por una mejor regulación.[66] Durante este período han surgido diversas estrategias para la población materno infantil, rápidamente adoptadas y adecuadas en el país; entre éstas vale mencionar la estrategia denominada «Aiepi AINM-C», en 2002, en donde se complementan la «Atención integrada a las enfermedades prevalentes de la infancia» (Aiepi) con la «Atención integral del niño y la mujer con énfasis en la comunidad» (AINM-C).[67]

En el año 2000 se formuló la *Política de seguridad alimentaria y nutricional*. Un año después se aprobó la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional* y la creación de consejos sobre la materia. En 2005 se aprobó la ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasán)[68], la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (Sesán) y el Consejo Nacional de Seguridad Nutricional (Conasán), del cual el MSPAS forma parte. Varios préstamos que han sido gestionados y aprobados en la última década y se encuentran en ejecución tienen énfasis de trabajo en la población materno-infantil y en la desnutrición crónica.

La atención al VIH/sida, la tuberculosis y enfermedades transmitidas por vectores también han tenido un mayor impulso gracias a los recursos financieros provenientes del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la tuberculosis y la malaria.

Con respecto al marco jurídico, en los primeros años de esta década se emitieron la *Ley General del VIH/Sida*,[69] la *Ley de Desarrollo Social*[70] y la *Política de desarrollo social y de población*. Estas leyes contemplan la creación del Programa VIH/Sida y el Programa de Salud Reproductiva en el MSPAS. Abordan los temas de demografía, paternidad y maternidad responsable, número y espaciamiento de embarazos, la atención del VIH/sida y de infecciones de transmisión sexual (ITS). El tema de salud reproductiva se ve reforzado también a partir de la *Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar* y su integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva[71] del MSPAS, el cual involucra también al Igss, así como a otras entidades públicas y privadas, particularmente a partir de la creación de la Comisión Nacional de Aseguramiento de Anticonceptivos, encargada de garantizar el acceso de la población a servicios de planificación familiar.

En 2002, se promulgaron la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,*[72] el nuevo *Código Municipal*[73] y la *Ley General de Descentralización.*[74] A pesar de las dificultades que ha tenido el SCDUR, estas leyes generan oportunidades para el trabajo de promoción de la salud, pues definen espacios de participación comunitaria para los temas de salud a partir de las comisiones de salud y asistencia social dentro de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocode), y a nivel municipal y departamental, estableciendo responsabilidades de las municipalidades en el tema de salud, principalmente para agua y saneamiento.

65 MSPAS (2004a: 46-47).
66 MSPAS (2000: 6).
67 Disponible en línea:http://www.cababstractsplus.org/Abstracts/Abstract.aspx?AcNo=20043023597, http://www.paho.org/Spanish/AD/DPC/CD/imci-aiepi.htm
68 D.º 32-2005.
69 D.º 27-2000.
70 D.º 42-2001.
71 D.º 87-2005.
72 D.º 11-2002.
73 D.º 12-2002.
74 D.º 14-2002.

En el *Código de Salud* destaca la modificación de los artículos 4 y 5. El artículo 4 original contemplaba el *pago parcial o total* de los servicios, por parte de las familias y personas, mientras que el modificado plantea «el Estado, a través del Ministerio de Salud Pública y demás instituciones públicas, velará porque se garantice la prestación del servicio de salud a toda persona guatemalteca, en forma *gratuita*». Si bien en el primero y segundo nivel los servicios de salud rara vez hacen cobros, en los hospitales públicos varios servicios son cubiertos por pagos o donaciones provenientes de los usuarios; esta situación se mantuvo aún con los cambios en el referido *Código*. En 2008, el Gobierno prohibió por completo los pagos de usuarios manejados por los patronatos. Ello implicó que los hospitales dejaran de brindar algunos servicios porque no estaban contemplados en el financiamiento del MSPAS.

El artículo 5 original del *Código de Salud* planteaba como *deber* la participación de la comunidad en la *ejecución* de los servicios. El nuevo artículo establece que «El Estado garantizará el *derecho* de participación de las comunidades en los programas y servicios de salud, en lo que respecta a la planificación, organización, control y fiscalización social». Estas modificaciones reflejan perspectivas diferentes sobre la responsabilidad que debe asumir el Estado en la atención de la salud de la población.

A partir del lanzamiento del *Plan visión de país*, en 2007 se presentó en el Congreso una iniciativa de *Ley Marco de Salud*, que aún cuando recibió dictamen desfavorable por parte de la Comisión de Salud y Asistencia Social del Congreso,[75] ha impulsado sesiones de trabajo para la creación de una nueva legislación sobre el sistema de salud, las cuales han sido animadas por la mencionada Comisión y la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac).

1.3 Red de servicios

El derecho a la salud comprende la *disponibilidad* y *accesibilidad* de la red pública de servicios de salud.[76] Los Estados tienen que velar por la existencia de un número suficiente de hospitales, clínicas y otros centros de salud, que sea asequible a todos, teniendo debidamente en cuenta la distribución equitativa a lo largo del país.[77]

El MSPAS ha estado organizado según niveles de atención. El primero está integrado por los puestos de salud, que cuentan con un auxiliar de enfermería y, en ocasiones, con un estudiante de la carrera de medicina en su ejercicio profesional supervisado (EPS); asimismo, incluye a promotores de salud, comadronas, curanderos, las familias y la comunidad en general. El segundo está integrado por centros de salud tipo B y tipo A y tiene un mayor grado de complejidad, pues cuenta con personal profesional, así como otros servicios (laboratorio, trabajo social y estadística). En los centros de salud tipo A se cuenta con encamamiento. El tercer nivel está constituido por hospitales distritales, de área y regional, así como los hospitales nacionales.[78]

En 1990 se contabilizaban 785 puestos de salud, 220 centros de salud (en su mayoría, tipo B) y 35 hospitales en la red de servicios públicos de salud.[79] En la década de los 90 se construyeron los hospitales públicos de Escuintla, San Marcos y Quetzaltenango. Muchos de los puestos y centros de salud fueron remozados y otros fueron construidos por el FIS y Fonapaz. Otros establecimientos se construyeron a partir de la gestión ante los Consejos Municipales de Desarrollo (Comude) y los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede).

En 1995, un 46.0% de la población no contaba con acceso a servicios de salud.[80] Se observó un aumento de cobertura a raíz de la implementación del PEC, el cual llegó a cubrir 2.52 millones de habitantes en 1999 y 4.04 millones en 2010. Sin embargo, se han vertido algunas dudas respecto a la verdadera cantidad de población con cobertura, debido a que el número de habitantes cubiertos se ha calculado a partir del número de jurisdicciones bajo convenio; de cada jurisdicción se atiende a mujeres y niños, por lo que no toda la población es atendida; la atención no es permanente, pues la consulta clínica se realiza una vez al mes. El PEC no incluye la construcción de infraestructura formal, así que deben utilizarse espacios provistos por la comunidad, conocidos como «centros comunitarios» o «centros de convergencia», que no son infraestructura pública. Estos centros de convergencia son diversos, algunos poseen una infraestructura formal gestionada de manera local ante la municipalidad o fondo social, o pueden ser cuartos de alguna vivienda, centro comunitario o salón de la escuela. En 1999, se contaba con 2548 centros de convergencia y, en 2006, con 4163.[81]

En 2006, la red de servicios estaba conformada por 43 hospitales, 279 centros de salud, 903 puestos de salud, 46 puestos de salud fortalecidos y 4163 centros de convergencia. En 2009-2010 se están ejecutando los préstamos del BID:

75 Of. 161-08/CS/ma. *Dictamen Desfavorable Iniciativa No. 3609. Comisión de Salud y Asistencia Social del Congreso.*
76 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14 sobre «El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12)».
77 *Ibíd.*
78 Verdugo, J. (1995: 119).
79 PDR (1991: 198).
80 MSPAS (1997: 18).
81 MSPAS (2005: 19, 20, 56).

Tabla 7.4 Infraestructura física de la red de servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (1990-2006) (en número)

Tipo de infraestructura	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hospitales del Sistema	35	43	43	43	43	43	43	43	43	43
Centros de Salud	220	254	281	282	284	288	288	241	241	279
Centros de Salud tipo A								21	21	15
Centros de Salud tipo B								220	220	264
Puestos de Salud	785	889	959	966	959	974	963	897	723	903
Puestos de Salud fortalecidos									86	46
Clínicas Periféricas		3	3	3	3	3	3	4	4	3
Maternidades		6	5	7	7	7	7	7	7	5
Centros de Urgencias		4	4	5	5	5	5	5	5	4
Centros de Convergencia PEC		1,868	2,548	2,456	2,501	2,700	3,945	3,062	3,989	4,163
Centros de Atención Permanente (CAP)									22	22
Centros de Atención Integral Materno-infantil (Caimi)									4	4
Centros de Atención a Pacientes Ambulatorios (Cenapa)									23	32

Fuente: 1990 en PDR (1991:198); 1998 a 2006 en MSPAS (2006b: 34).

Tabla 7.5 Infraestructura física de la red de servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (1990-2006) (por millón de habitantes)

Tipo de infraestructura	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hospitales del sistema	3.93	4.01	3.92	3.83	3.74	3.65	3.56	3.47	3.39	3.30
Centros de Salud	24.70	23.71	25.63	25.12	24.69	24.43	23.83	19.45	18.98	21.43
Centros de Salud tipo A	-	-	-	-	-	-	-	1.69	1.65	1.15
Centros de Salud tipo B	-	-	-	-	-	-	-	17.76	17.32	20.28
Puestos de Salud	88.13	82.99	87.48	85.5	83.36	82.60	79.67	72.39	56.93	69.36
Puestos de Salud fortalecidos	-	-	-	-	-	-	-	-	6.77	3.53
Clínicas Periféricas	-	0.28	0.27	0.27	0.26	0.25	0.25	0.32	0.31	0.23
Maternidades	-	0.56	0.46	0.62	0.61	0.59	0.58	0.56	0.55	0.38
Centros de Urgencias	-	0.37	0.36	0.45	0.43	0.42	0.41	0.40	0.39	0.31
Centros de Convergencia	-	174.38	232.42	218.79	217.41	228.99	326.38	247.13	314.08	319.77
Centros de Atención Permanente (CAP)	-	-	-	-	-	-	-	-	1.73	1.69
Centros de Atención Integral Materno-infantil (Caimi)	-	-	-	-	-	-	-	-	0.31	0.31
Centros de Atención a Pacientes Ambulatorios (Cenapa)	-	-	-	-	-	-	-	-	1.81	2.46

Fuente: elaboración propia con base en MSPAS y proyecciones de población del INE.

«Implementación del modelo de gestión hospitalaria» (GU-T1062) y «Programa de Fortalecimiento de la Red Hospitalaria» (GU-L1009). Este último está destinado a la rehabilitación de hospitales existentes y la construcción de tres hospitales de especialización.

La tabla 7.4 resume cambios en la infraestructura de la red de servicios públicos para el período 1990-2006. En el primer nivel de atención, se ha observado un estancamiento en la cantidad de puestos de salud y un aumento en los Centros de Convergencia del PEC. En el segundo nivel, durante la primera década del siglo XXI, se ha observado un aumento de Centros de Salud, así como una diversificación cualitativa. Esto, debido a la creación de nuevas modalidades de establecimientos y servicios como los CAP, Caimi o Centros de Atención a Pacientes Ambulatorios (Cenapa), que han *sustituido* a los Centros de Salud, dentro de la misma infraestructura; con estas modalidades se ha extendido la cobertura hacia la demanda de atención general y materna e infantil a partir de la ampliación de horarios y días de servicio. Esto conlleva un aumento en la cantidad de personal y la necesidad de especializaciones médicas para nuevas atenciones, como la resolución quirúrgica de partos o la atención a víctimas de la violencia común.[82] Hubo reconversión de Centros de Salud, especialmente de tipo B, hacia otras modalidades como los CAP, los Cenapa y los Centros de Urgencias Médicas de 24 horas (CUM), a partir de 2004.[83] En el tercer nivel, el número de hospitales aumentó de 35 a 43.

Sin embargo, el panorama cambia cuando se valora la evolución de la infraestructura física de la red de servicios públicos en función del aumento de la población. La tabla 7.5 muestra el número de servicios públicos por cada millón de habitantes. La tendencia entre 1990 y 2006 ha sido hacia una reducción en la disponibilidad de servicios de salud por número de habitantes en hospitales, Centros de Salud y Puestos de Salud y un aumento en los Centros de Convergencia. Como se ha indicado anteriormente, estos últimos son centros comunitarios atendidos de manera periódica y no en forma permanente por médicos ambulatorios que no son contratados por el Estado, sino por las ONG que firman convenios con el MSPAS.

1.4 Personal de salud

En la Observación General 14, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Desc) estableció los elementos esenciales del derecho a la salud, entre ellos, la *disponibilidad* y la *calidad*, lo cual incluye que cada Estado Parte deberá contar con personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país. A su vez, el Comité expresó que la obligación de cumplir exige que los «Estados tienen que velar por la apropiada formación de facultativos y demás personal médico».[84]

Para el período 1985-1990, la mayoría de trabajadores del MSPAS estaba contratada por el renglón 011, personal permanente.[85] En 1988, la institución tenía un total de 19,382 trabajadores, de los cuales 5718 eran trabajadores administrativos y 4098 de servicios varios; la cifra 5231 correspondía a personal de enfermería auxiliar, 2706 con nivel técnico medio y 1629 con nivel profesional. Había una base ancha constituida por auxiliares de enfermería, una parte intermedia menor conformada por personal técnico y de enfermería, y un vértice angosto de profesionales de salud. Al observar la distribución por regiones, el 34.0% del total de personal se concentraba en la región metropolitana y el 20.0% en la región central,[86] sobre la base de cifras oficiales de 1988.

Para 1989, de todo el personal que había recibido algún nivel de educación formal en salud sólo un 43.1% laboraba en instituciones públicas del sector. Por un lado, el sector público no contaba con financiamiento para absorber al personal formado; por el otro, el personal profesional había sido formado con tendencia hacia la práctica liberal.[87]

La formación profesional y técnico profesional estaba a cargo de cinco universidades: Usac, Universidad Rafael Landívar (URL), Universidad Mariano Gálvez (UMG), Universidad Francisco Marroquín (UFM) y Universidad del Valle de Guatemala (UVG). De éstas, la principal, por el número de estudiantes, era la Usac.[88] El personal de enfermería se formaba en tres escuelas del MSPAS, en Guatemala, Quetzaltenango y Cobán; cuatro escuelas de auxiliares de enfermería en la capital, Jutiapa, Mazatenango y Quetzaltenango; el Instituto de Adiestramiento de Personal de Salud (Indaps), en Quiriguá, Izabal, que forma auxiliares de enfermería, técnicos en salud rural e inspectores de saneamiento; una escuela de radiología diagnóstica, otra de fisioterapia y terapia ocupacional, y un curso de laboratorio clínico. Las escuelas de auxiliares de enfermería del MSPAS fueron seriamente afectadas por la escasez de recursos a raíz de la crisis económica y los ajustes, de manera que en 1989 y 1990 estaban inactivas.[89]

82 MSPAS/UPS II (2005: 4).
83 *Ibíd.*, p. 6-8.
84 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14 sobre «El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12)».
85 Dirección Técnica del Presupuesto (2000: 130).
86 Cottom, H. (2004: 6-7).
87 OPS (1992: 36).
88 *Ibíd.*, p. 47.
89 *Ibíd.*, p. 48.

Tabla 7.6 **Empleados del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por categoría ocupacional (1988, 2007 y 2009) (número y porcentaje)**

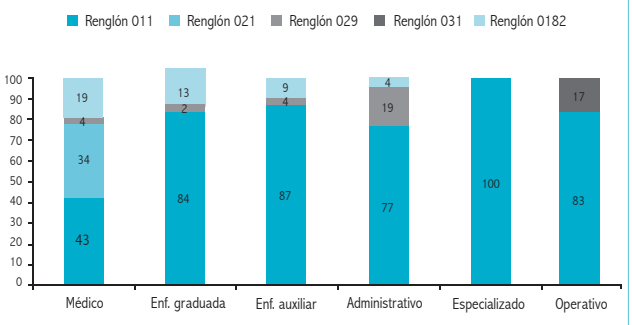
Año	Profesional		Técnico medio		Enfermería auxiliar		Administración		Servicios de apoyo		Totales	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
1988a	1629	8,4	2,706	14,0	5231	27,0	5718	29,5	4098	21,1	19,382	100,0
2007b	5108	21,4	ND	-	6903	28,9	5976	25,0	5863	24,6	23,850	100,0
2009c	6458	24,6	ND	-	7061	26,9	6539	24,9	6142	23,4	26,200	100,0

Fuente: (a) OPS (1992: 43); (b) MSPAS/DGRH (s/f: 16-18); (c) MSPAS/DGRH (2009); (d) Incluye personal médico, enfermería profesional y especialistas; (e) No aparece desglosado en los reportes consultados; se incluyen renglones 011, 021, 029, 031 y 182.

En la década de 1990, se impulsó la reducción del número de empleados públicos. En 1996, el MSPAS inició su programa de retiro voluntario. Inicialmente, se esperaba reducir el personal del nivel central, pero también se observó una gran aceptación del retiro en el personal operativo. El retiro voluntario afectó la disminución de cuadros técnicos, pues muchos de éstos se retiraron para insertarse en espacios mejor remunerados en el sector privado.

Para el año 2007, el MSPAS tenía 23,850 empleados, sin incluir el personal contratado por ONG en el PEC.[90] Es decir, en casi 20 años el número había crecido un 23.0% (4468 nuevos empleados), en comparación con 1988. En 2009, el número se incrementó hasta 26,200 es decir, casi un 10.0% de aumento (2350) en un plazo de dos años.[91]

Gráfica 7.1 **Personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por categoría ocupacional y renglón presupuestario (2009) (número)**



Fuente: URL/OPS (2009: 21), con datos de la Dirección de Recursos Humanos del MSPAS, junio de 2009.

El crecimiento del personal de salud, especialmente en el caso de médicos, se hizo a expensas de contratos que no generan estabilidad laboral. Según datos de la gráfica 7.1, en 2009, por cada 100 médicos, 57 están contratados por medio de las modalidades incluidas en los renglones presupuestarios 021, 029 y 182, las cuales no generan permanencia.[92] Por otro lado, datos de la Cepal indican que en 2002 Guatemala contaba con un médico por cada 4750 habitantes y, en 2007, con uno por cada 5142. Los datos comparativos para Costa Rica para ambos años son de un médico por cada 613 y uno por cada 519 habitantes.[93]

Otro problema evidenciado en los últimos años son los obstáculos para contratar personal de salud para trabajar en diferentes departamentos del país y en el área rural. El MSPAS ha tenido dificultades para cubrir los puestos programados

Tabla 7.7 **Brechas de contratación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2009) (número y porcentaje)**

Departamento o municipio	Médicos			Enfermeros			Auxiliares de enfermería		
	Programado	Contratado	Brecha %	Programado	Contratado	Brecha %	Programado	Contratado	Brecha %
Totonicapán	53	28	47	49	21	57	86	65	24
Sololá	24	3	87	29	9	69	46	36	22
San Marcos	57	24	58	54	17	69	96	81	19
Quiché	26	15	42	33	7	79	65	57	12
Huehuetenango	34	24	29	42	26	38	81	80	1
Ixcán	12	6	5	17	7	59	27	25	7
Alta Verapaz	18	8	56	16	8	5	34	33	3
Baja Verapaz	14	4	71	15	4	73	27	21	22
Chiquimula	12	12	0	21	21	1	45	45	0
Sayaxché	3	3	0	2	1	5	6	6	0

Fuente: URL/OPS (2009: 25), con datos de la Dirección de Recursos Humanos del MSPAS (2009b).

90 Hernández Mack, L. y Miranda, J (2010: 51).
91 MSPAS (2009a).
92 Véase descripción de modalidades en capítulo IV.
93 Cepal, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de información oficial de los países.

(temporales, no permanentes), particularmente en departamentos como Quiché o Sololá, resultando entonces en altas brechas de contratación, como se muestra en la tabla 7.7.

Asimismo, dadas las dificultades de encontrar médicos ambulatorios para incorporarse dentro del PEC, desde hace aproximadamente cinco años se inició la contratación de enfermeros ambulatorios. En algunas jurisdicciones, los equipos básicos de salud se han ampliado con nuevas figuras como la de educador en salud y nutrición y el proveedor de servicios básicos materno-neonatal. La tabla 7.8 muestra la cantidad de personal de campo contratado por el PEC, así como el personal *voluntario*. Este personal es responsable de la atención en salud para una población de 4.5 millones de habitantes.

Tabla 7.8 **Personal del Programa de Extensión de Cobertura (2010)**

Contratado	Cantidad
Médico ambulatorio	281
Enfermero ambulatorio	168
Facilitador institucional	566
Educador en salud y nutrición	324
Proveedor de servicios básicos materno neonatal	134
Coordinador técnico	140
Técnico en salud rural	60
Auxiliar de enfermería	3
Voluntario *	**Cantidad**
Vigilantes de salud	21,529
Facilitadores comunitarios	5,147
Comadronas tradicionales activas	10,560

* El personal voluntario recibe un estipendio mensual para que asistan a capacitaciones, el cual se calcula en 500 quetzales para los facilitadores(as) comunitarios y 50 quetzales para los vigilantes y comadronas.
Fuente: con datos del PEC, Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud del MSPAS.

1.5 Pertinencia cultural y salud de los pueblos indígenas[94]

A pesar de que el Estado guatemalteco aprobó en 1982 la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* y en 1985 promulgó la *Constitución Política de la República* que reconoce la diversidad étnica y lingüística de la población, el tema de salud de los pueblos indígenas no tuvo mayor presencia en las agendas o planes gubernamentales del período 1985-1990. En efecto, los documentos oficiales reconocían la existencia de diversos sectores sociales con necesidades y rezagos particulares, refiriéndose en mayor medida a los aspectos de campo-ciudad o niveles socioeconómicos. La diversidad cultural del país se reconocía,[95] pero las preocupaciones en salud giraban primordialmente alrededor de la concentración de los servicios en las áreas urbanas —en detrimento de los servicios rurales—, así como sobre la salud de los grupos considerados de alto riesgo: niños y madres.[96]

La última década del siglo XX fue crucial para los pueblos indígenas en Guatemala, pues se generaron movilizaciones a nivel mundial y nacional que pusieron en la agenda pública sus derechos específicos, necesidades y demandas. En 1995, se firmó el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* (*Aidpi*), en el cual se establecen los compromisos para la lucha contra la discriminación, la adopción y apoyo a instrumentos internacionales, el reconocimiento y garantía de derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos. El *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (*Asesa*), en el apartado de salud, indica que se debe valorar la medicina indígena, promover su estudio y rescatar sus concepciones, métodos y prácticas.[97]

Entre los compromisos internacionales que se adquirieron en la década de los 90 del siglo XX al respecto de la salud de los pueblos indígenas, están los contenidos en el *Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes* y la *Iniciativa salud para los pueblos indígenas de América* (*Sapia*)[98], ratificada por Guatemala en 1996. La sección V se refiere a la seguridad social y la salud, planteando que los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicarse sin discriminación alguna. Establece que los Gobiernos deben poner a disposición de los pueblos servicios de salud adecuados, organizados a nivel comunitario y en cooperación con ellos. También se plantea que se deberá dar preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local.

94 El derecho a la salud en todas sus formas y en todos los niveles abarca elementos esenciales e interrelacionados. Uno de ellos es la aceptabilidad. Refiere que «Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser [...] culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades». Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14 sobre «El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12)».
95 PDR (1987b: 115).
96 PDR (1987a: 57); PDR (1987b: 57-58); PDR (1989a: 18-23); CNPE (1987: 85-92).
97 Minugua (2003: 41-70,177-217).
98 *La Iniciativa Sapia* (Winnipeg, 1993) es una resolución de la OPS/OMS donde se insta a los Gobiernos a establecer mecanismos de concertación para la formulación de políticas y estrategias, así como el desarrollo de actividades de salud y medio ambiente para poblaciones indígenas específicas. También, a que se promueva la transformación de los sistemas de salud y se apoye el desarrollo de modelos alternativos de atención de la población indígena, incluyendo la medicina tradicional y la investigación.

El *Código de Salud* de 1997, en su artículo 161, reconoce los *sistemas alternativos*, y el Estado —mediante el sector salud— «incorporará, regulará y fortalecerá los sistemas alternativos, como la homeopatía, la medicina natural, la medicina tradicional, medidas terapéuticas y otras para la atención de la salud, estableciendo mecanismos para su autorización, evaluación y control».

Los *Acuerdos de paz* y los instrumentos internacionales referidos anteriormente contribuyeron a promover la discusión pública sobre el tema de la salud de los pueblos indígenas. No obstante, las acciones del Estado para responder a las demandas de los pueblos indígenas en salud se inician con el siglo XXI. Se crea el Programa Nacional de Medicina Tradicional y Alternativa[99] (PNMTA) dentro del MSPAS. Los esfuerzos de este Programa se han desarrollado a lo largo de los tres períodos de Gobierno, contando con el apoyo de la cooperación externa (Apresal, de la Unión Europea, OPS/OMS, la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional y el PNUD). Las iniciativas parecen orientarse a conocer, rescatar y valorar las diferentes prácticas, conocimientos y prácticas terapéuticas del modelo maya, así como a sensibilizar al personal público de salud.[100]

Así también, se han recopilado los avances y estudios realizados por la Usac sobre el uso de plantas como recurso terapéutico, publicándose el *Vademécum nacional de plantas medicinales.*[101] A partir de este recurso, se ha propuesto que la entrega de servicios de salud se haga con un *enfoque intercultural*,[102] por lo que las normas de atención para el primer y segundo niveles incluyen la preparación y utilización de plantas medicinales, así como la capacitación del personal que brinda atención directa.[103] En este período, el PNMTA también ha impulsado procesos de sensibilización a lo interno del MSPAS, la creación de redes sociales y alianzas con ONG para el abordaje del tema, así como las adecuaciones interculturales de la atención. Como parte de esto último se está promoviendo la atención del parto vertical en algunos de sus establecimientos, lo cual implica la inclusión del tema en las normas de atención en salud integral para el primero y segundo nivel, a partir de noviembre de 2009, y elaboración del documento «Pertinencia cultural del parto vertical-natural, como derecho reproductivo de la mujer guatemalteca».[104]

Otra iniciativa a destacar es la creación y funcionamiento de la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en Guatemala (Uaspiig),[105] en noviembre de 2009, como dependencia del Despacho Ministerial del MSPAS. La Uaspiig tiene como objetivo «contribuir a la creación de condiciones políticas y estratégicas para el desarrollo de la salud de los pueblos indígenas, principalmente para el reconocimiento, valoración, rescate, fortalecimiento, promoción de las prácticas de salud indígena y facilitar estudios e investigación de los sistemas de salud, desde un abordaje en los niveles político, organizativo, administrativo, técnico y operativo». La creación de la Uaspiig ha contado con el apoyo del PNMTA, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (Codisra), la OPS/OMS, Medicus Mundi Navarra y el Instituto de Salud Incluyente (Isis), entre otros. Se espera que con esta Unidad se construya una agenda de trabajo *desde* los pueblos indígenas, para visibilizar las demandas específicas en salud, construir relaciones horizontales (sin jerarquías o subordinación) entre diferentes modelos de atención, más allá de adecuar los servicios a las características sociales y culturales locales. Como parte de esta organización para generar propuestas de política pública de salud de los pueblos indígenas, se cuenta con la Asamblea y Consejo de Salud de Pueblos Indígenas (provisional), en apoyo y consejería a la Uaspiig.

El trabajo reciente de la Uaspiig y el PNMTA incluye fortalecimiento de capacidades de 15,000 comadronas tradicionales; la incorporación de facilitadores culturales bilingües en varios municipios; la apertura del Sagrado Altar Ceremonial Maya en el Ministerio de Salud; la contratación de auxiliares de enfermería con especialidad en atención materno-infantil para la atención de mujeres indígenas en 108 jurisdicciones con población mayoritariamente indígena; y la realización de la primera feria de conocimientos y sabidurías de los pueblos indígenas en la sede del MSPAS, en coordinación con la Asamblea y Consejo de los Pueblos Indígenas (provisional) que acompañan a la Unidad, aliados estratégicos del Gobierno y de la cooperación internacional.[106]

99 El nombre inicial que tuvo fue «Programa Nacional de Medicina Popular, Tradicional y Alternativa».
100 MSPAS (2003: 5-10); MSPAS/PNMTA (2007).
101 MSPAS/Usac (2006).
102 MSPAS (2004b: 5).
103 MSPAS (2004c: 293-314); MSPAS (2009a: 31). Las acciones incluyen la reproducción y socialización del *Vademécum nacional de plantas medicinales* y del libro *Valorando la medicina maya en Guatemala*. Asimismo, la elaboración de una normativa para las formas de preparación de plantas medicinales y una monografía de 19 plantas medicinales; los lineamientos para un modelo de atención en salud mental de y para pueblos indígenas; y la incorporación del protocolo para la investigación en salud con pertinencia cultural, al protocolo de investigación del MSPAS. La socialización de estos documentos y procedimientos se realiza en cinco áreas de salud: Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Ixil e Ixcán.
104 MSPAS (2009a: 40).
105 Acuerdo Ministerial del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social 1632-2009.
106 Información proporcionada para este Informe por la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad del MSPAS (julio de 2010).

Recuadro 7.5

Conclusiones del Relator Especial de Salud de las Naciones Unidas (2010)

El derecho a la salud es un derecho inclusivo que comprende no sólo el disponer de instalaciones, bienes y servicios oportunos y apropiados, sino una amplia variedad de factores que determinan la salud, como el acceso a alimentos seguros y nutrición adecuada, agua limpia y potable, saneamiento adecuado, vivienda adecuada, y acceso a educación e información relacionada con la salud. En Guatemala, las deficiencias en estas áreas se han manifestado en condiciones de salud que pueden prevenirse, como la desnutrición crónica, que afecta al 50% de la población. Como consecuencia, el sector salud ha soportado una carga excesiva.

En el caso de los pueblos indígenas, éstos han afrontado sistemáticamente el racismo, la exclusión, la discriminación y la marginación, así como la falta de respeto hacia sus prácticas culturales en la prestación de servicios de salud. Por ejemplo, las mujeres indígenas son reprendidas por tener muchos hijos. Además, no existe un esfuerzo concertado para proporcionar servicios de salud a los pueblos indígenas en sus propios idiomas. Hay que señalar que el Gobierno ha reconocido sus deficiencias en materia de salud de los pueblos indígenas y ha adoptado algunas medidas para hacer frente a este vacío, como el establecimiento de la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad del Ministerio de Salud.

Los indicadores de salud de las mujeres son profundamente preocupantes. El porcentaje de mujeres que ha sufrido algún tipo de violencia en su vida es casi del 45% y es particularmente alto en las poblaciones urbanas e indígenas. La incidencia de delitos violentos contra las mujeres aumenta cada año, lo que sugiere la existencia de desigualdades de género profundamente arraigadas, así como de odio, que afectan claramente los derechos a la salud y a la vida de las mujeres.

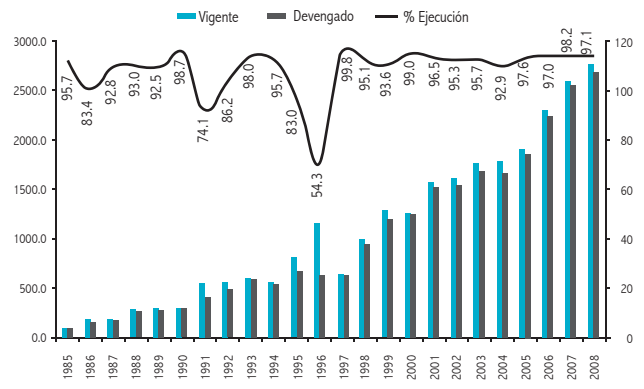
En conclusión, se necesita con urgencia un plan nacional de salud integral para cumplir con las obligaciones internacionales del Gobierno. Se requiere también de cambios estructurales a largo plazo, implementados de forma dirigida y coherente, en relación con la seguridad alimentaria, la educación, la seguridad social, el empleo y la reforma agraria —todos los cuales son aspectos relevantes para la salud integral—.

Fuente: Grover, A. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 18 de mayo de 2010.

1.6 Financiamiento y gasto público de la salud

Como puede observarse en la gráfica 7.2, el presupuesto vigente y devengado del MSPAS tuvo, en general, un aumento sustancial desde 1985 hasta 2008. Los niveles de ejecución mejoraron a partir de 1997 y se mantuvieron entre 92.9 y 99.0%.

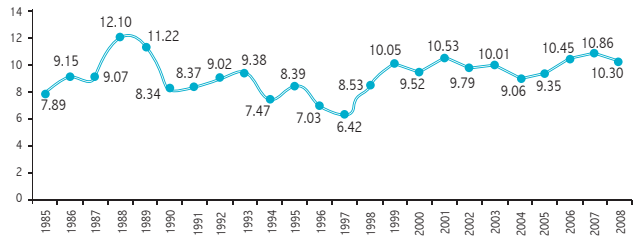
Gráfica 7.2 **Evolución del presupuesto vigente y devengado del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (1985-2008) (en millones de quetzales y porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Minfin.

Sin embargo, al contrastar el presupuesto del MSPAS devengado real *per cápita,* se observa que en 1988 el MSPAS contaba con Q12.10 (a precios de 1980) por habitante; en 1997, con Q6.42 y, en los primeros ocho años del siglo XXI, entre Q9.52 y Q10.30. Esta tendencia ha repercutido en la capacidad financiera del Ministerio para hacer frente a las necesidades crecientes de la población (véase gráfica 7.3).

Gráfica 7.3 **Evolución del presupuesto devengado real del MSPAS *per cápita* (1985-2008) (en quetzales a precios de 1980)**

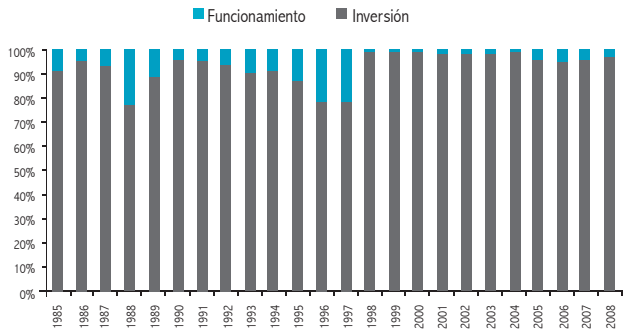


Fuente: elaboración propia con base en cifras del Minfin.

La gráfica 7.4 permite observar el gasto público del MSPAS en términos de inversión y funcionamiento. La inversión como

porcentaje del gasto total, evidencia un aumento importante en 1988 (22.24%), pero vuelve a caer en 1990 (4.24%). En 1996 y 1997, experimenta otras alzas como efecto positivo de los *Acuerdos de paz* (21.4 y 21.3%, respectivamente), pero vuelve a caer de 1998 hasta 2008 (3.08%), con niveles alrededor del 1.0% durante siete años de dicho período.

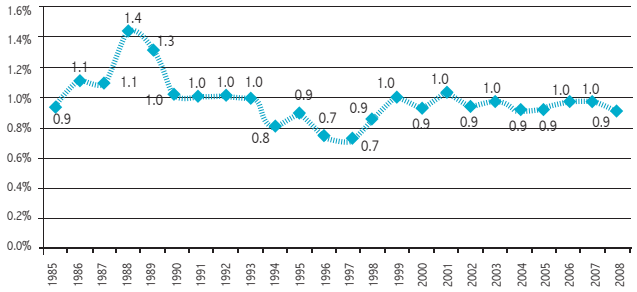
Gráfica 7.4 **Gasto público en funcionamiento e inversión Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (1985-2008) (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Minfin.
*Funcionamiento en educación y salud es todo gasto en remuneraciones.

La gráfica 7.5 no muestra variaciones sustantivas de lo que representa el presupuesto devengado del MSPAS respecto del PIB durante el período 1985-2008. El punto más alto en la serie fue 1.4% del PIB en 1988. Esto explica, a continuación, la inequidad del financiamiento de la salud, que se compensa con lo que invierten en ella los hogares.

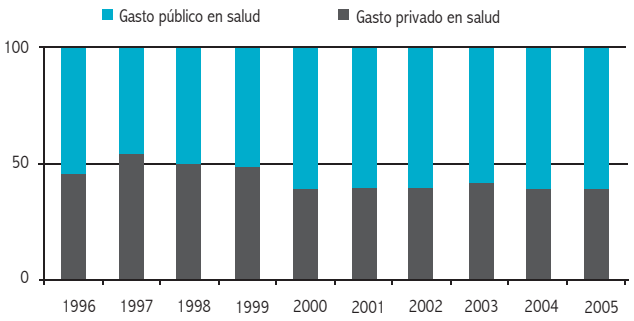
Gráfica 7.5 **Presupuesto devengado del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como porcentaje del PIB (1985-2009) (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Minfin.

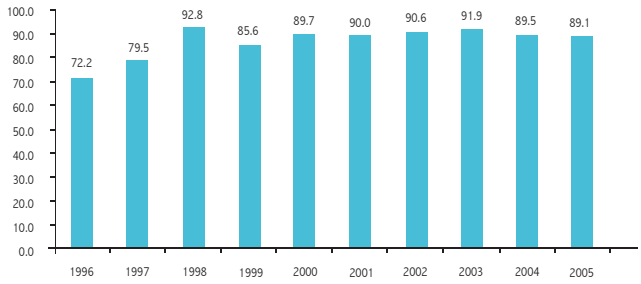
Existe un mayor gasto privado en relación con el gasto público en salud, proveniente principalmente de los gastos directos de bolsillo (gráficas 7.6 y 7.7). Se estima que el aumento de estos gastos tiene relación con el aumento del gasto en medicamentos por parte de los hogares; entre 1999 y 2003 el gasto de éstos en medicamentos se incrementó anualmente en un 9.5%, siendo el único que lo hizo en forma permanente. El gasto por los demás compradores (IGSS, MSPAS y ONG) tuvo fluctuaciones durante dicho período.[107] Un sistema de salud cuyo financiamiento se fundamenta principalmente en los hogares ya que el gasto se realiza directamente del bolsillo de la población es altamente inequitativo[108] y no abona a mejoras sustantivas en el desarrollo humano.

Gráfica 7.6 **Gasto público y privado como porcentaje del gasto total en salud (1996-2005)**



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Minfin, varios años.

Gráfica 7.7 **Gasto directo en salud de hogares, como porcentaje del gasto privado en salud (1996-2005)**

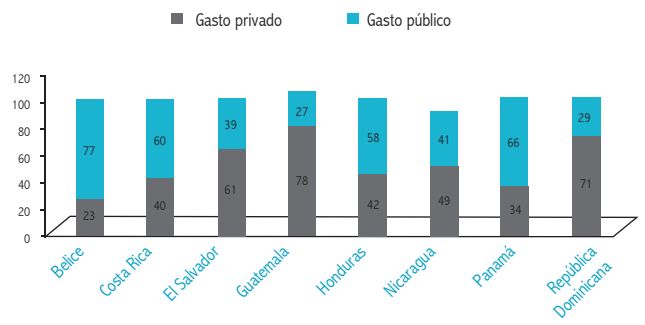


Fuente: MSPAS (2006b).

La relación entre el financiamiento público y el financiamiento privado en Guatemala contrasta con la mayoría de los países de la región, en donde el origen del gasto es primordialmente público (gráfica 7.8). En países con condiciones socioeconómicas equiparables y con niveles de gasto como porcentaje del PIB similares, el financiamiento es mayoritariamente público. De hecho, ningún otro país del continente americano tiene una participación privada tan alta en el financiamiento de la salud como Guatemala.[109]

107 Flores, W. (2008: 32).
108 USAID/*Diálogo para la inversión social en Guatemala* (2008a).
109 *Ibíd*., p. 2.

Gráfica 7.8 **Proporción del gasto público y privado, países seleccionados de América Latina (2004) (porcentaje)**



Fuente: OPS/OMS (2007).

1.7 Indicadores

En las secciones anteriores se han abordado acciones principales que el Estado ha realizado en materia de salud en un período de casi 25 años. En esta sección se presenta una selección de indicadores que permiten apreciar avances y rezagos en el derecho a la salud: cobertura de atención, cobertura de vacunación, desnutrición, mortalidad materna y atención de parto.[110]

1.7.1 Cobertura de atención

El cálculo sobre la cobertura de la atención en salud no es fácil de realizar. Existen diferentes fuentes con datos diversos y la cobertura se calcula de distinta manera; por ejemplo, el MSPAS hace cálculos sobre la población asignada por puesto de salud y, en el caso del PEC, se contabiliza la población bajo convenio. Además, antes del impulso de la extensión de cobertura, ésta se expresaba en porcentajes, pero a partir de su implementación se presenta en cantidad estimada de habitantes cubiertos.

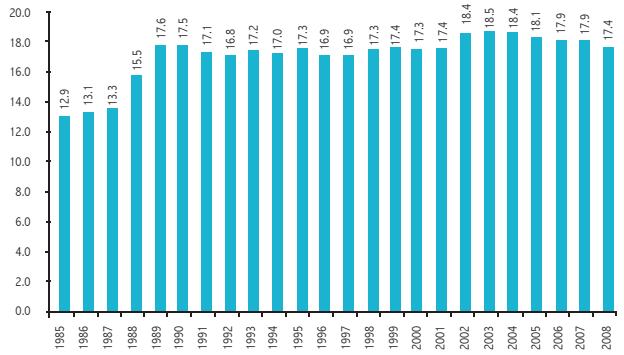
La tabla 7.9 muestra datos de diferentes fuentes; sin embargo, algunos de ellos contrastan con los datos que proporciona el Igss (gráfica 7.9), así como con aquellos datos obtenidos en la *Encuesta nacional de condiciones de vida* (*Encovi*) del año 2006. Asimismo, es necesario considerar que, en el marco de una enfermedad, la población recurre a la automedicación y consulta a servicios varios, públicos o privados, farmacias y merolicos, terapeutas comunitarios, entre otros.[111] Tomando en cuenta las limitaciones anteriores, la tabla muestra que en el período estudiado la cobertura casi se ha duplicado, especialmente por la contribución del MSPAS vía el PEC y otras estrategias.

Tabla 7.9 **Cobertura de atención en salud por subsector (1989-2007) (porcentaje)**

Institución	1989	1992	1995	2000	2003	2007
MSPAS	25	25	25	33	71	82
Igss*	14	15	15	16	8	8
Entidades privadas	ND	14	14	18	8	4
Subtotal cobertura	ND	54	54	67	87	94
Sin cobertura		46	46	33	13	6

Fuente: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan, 1991: 11); MSPAS (1993: 17); Friedrich Ebert Stiftung Guatemala (FES, 2000: 19-27); MSPAS (2005a: 12); MSPAS/CNE (2007: 529).* Compare con datos de la gráfica 7.9

Gráfica 7.9 **Población total cubierta por el Igss (1985-2008) (porcentaje)**

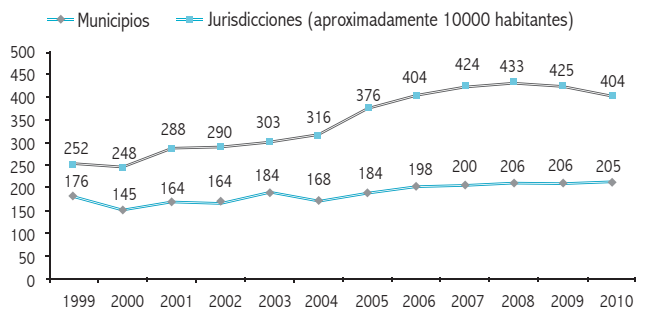


Fuente: cálculo propio con base en Igss (2008) y datos de población según el presente Informe.

La tendencia anterior no debe ocultar las limitaciones de la atención. El Igss, por ejemplo, cubre a las esposas de los afiliados, pero únicamente para la atención materna, no así para enfermedad común o accidentes.[112] En el caso de los hijos de los afiliados, la atención se da hasta que cumplen los siete años de edad.[113] En el PEC, la atención por parte de médico o enfermero ambulatorio se realiza una vez por mes y, de acuerdo con sus indicadores de producción, sus prioridades se centran alrededor de la atención materna y las inmunizaciones, suplementación y monitoreo de crecimiento de niños menores de cinco años, aunque recientemente se ha impulsado la vigilancia epidemiológica de tuberculosis.[114]

110 Copredeh y Oacnudh están impulsando una matriz de indicadores de estructura, proceso y resultado del «derecho a disfrutar el más alto nivel de salud mental y física» que incluye cinco ámbitos: salud sexual y reproductiva, mortalidad infantil y atención en salud, medio ambiente, prevención y control de enfermedades y accesibilidad a instalaciones de salud y medicamentos. Aquí se incluyen algunos de los indicadores de proceso y resultados de dicha matriz.
111 Garcés de Marcilla, A. y Garcés de Marcilla, I. (2008: 32-36).
112 Igss (2007: 49).
113 http://www.igssgt.org/afiliados/derechos.html
114 MSPAS (2009b).

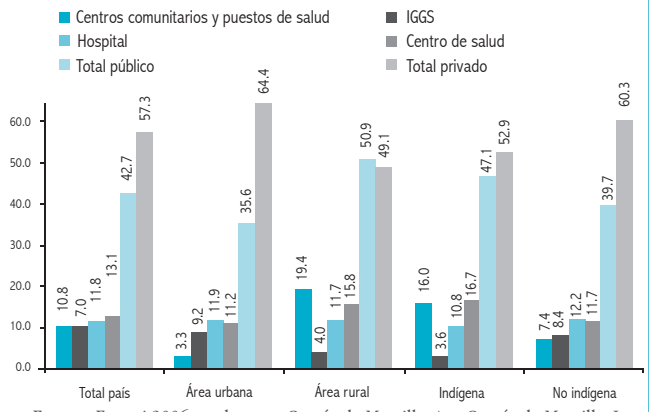
Gráfica 7.10 **Municipios y jurisdicciones bajo el Programa de Extensión de Cobertura (1999-2010) (número)**



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Planificación Estratégica, MSPAS.

A pesar de que el PEC ha tenido un aumento en la población bajo jurisdicción (gráfica 7.10), la *Encovi 2006* mostró que, para aquellas personas que habían buscado alguna atención en los 30 días previos a la encuesta (gráfica 7.11), los centros comunitarios y los puestos de salud representaron el 10.8% de los lugares de consulta para todo el país, el 19.4% para el área rural y el 16.0% para la población indígena. En total, la atención pública solicitada fue 42.7% para el país, 50.9% para el área rural y 47.1% para población indígena. A nivel nacional, el 57.3% hizo uso de un servicio privado en clínica, farmacia o casa de habitación.[115]

Gráfica 7.11 **Lugar consultado o para atención de episodio de enfermedad, accidente o quebranto de salud en el último mes. Sector Público con detalle y Sector Privado total (porcentaje).**

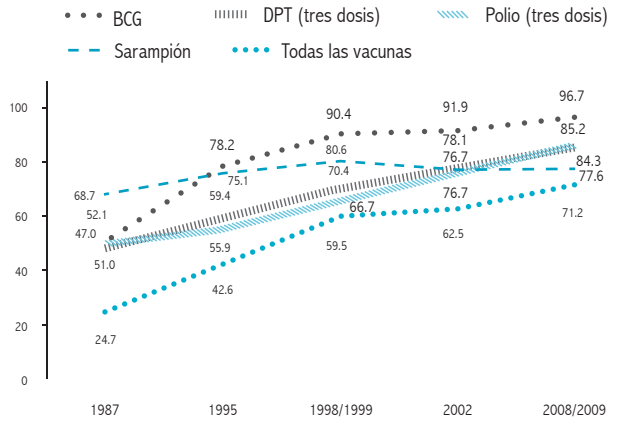


Fuente: *Encovi 2006* con base en Garcés de Marcilla, A. y Garcés de Marcilla, I. 2008:57.

1.7.2 Cobertura de vacunación

La alta importancia que el MSPAS y las demás instituciones de salud han dado a las inmunizaciones en niñez de 12 a 23 meses se refleja en aumentos sostenidos de las coberturas de BCG,[116] DTP[117] (tres dosis) y polio (tres dosis) en los últimos 23 años, como puede observarse en la gráfica 7.12. Entre 1987 y 2009, la cobertura de BCG subió de 52.1 a 96.7%; la de DPT, de 47 a 85.2%; y la de polio, de 51.0 a 84.3%. En cambio, la cobertura contra el sarampión no ha tenido el mismo comportamiento, ya que descendió entre 1998-1999 y 2002 y todavía no ha recuperado su nivel anterior; de esa cuenta, en 2009 contó con un 77.6% de cobertura, mientras que una década atrás ya había alcanzado el 80.6%.

Gráfica 7.12 **Coberturas de vacunación en niños de 12 a 23 meses de edad (1987-2009) (porcentaje)**



Fuente: informe preliminar de la *Encuesta de salud materno infantil 2008-2009 (Ensmi 2008-2009).*

Este avance en la protección inmunológica de la población infantil refleja los esfuerzos institucionales, financieros y de la cooperación internacional por atender las metas planteadas tanto en los *Acuerdos de paz* como en los ODM. Sin embargo, también destaca el hecho de que no todos los programas de salud gozan de las mismas oportunidades interinstitucionales y de financiamiento sostenido.

1.7.3 Desnutrición

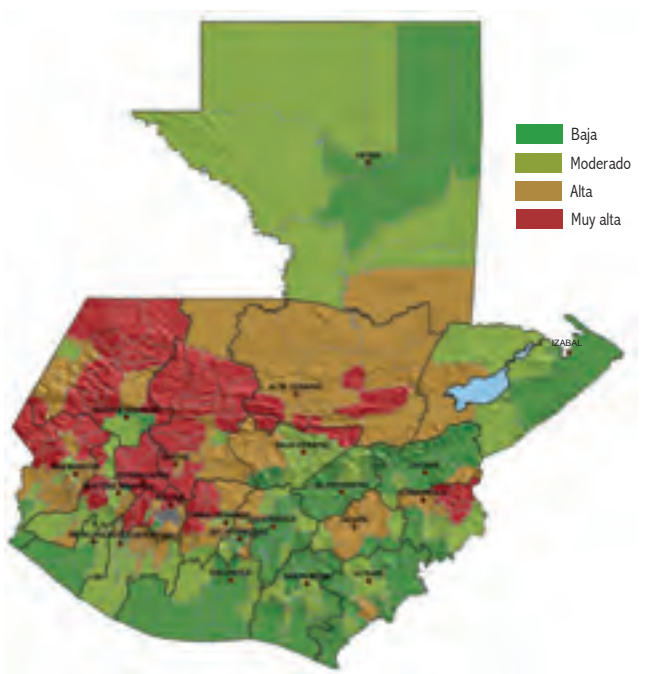
La desnutrición crónica es el principal problema nutricional de Guatemala. La prevalencia de este problema, medida según retardo de talla para la edad (43.4%),[118] sitúa a Guatemala

115 Garcés de Marcilla, A. y Garcés de Marcilla, I. (2008: 57).
116 *Bacillus Calmette-Guérin*, más conocida como vacuna contra la tuberculosis.
117 Vacuna antidiftérica-antitetánica-antipertusis.
118 *Ensmi 2008-2009*. A partir de 2003, la cifra que era de 49.3% se revisó con nuevos estándares de crecimiento de la OMS. Cuando se usó como referencia la *Ensmi 2002* y se aplicaron los patrones antiguos del Centro Nacional de Estadísticas de la Salud de los Estados Unidos (NCHS, por sus siglas en inglés), la cifra era 49.3%, mientras que con los nuevos patrones este porcentaje ascendió a 52.1%.

como el país con mayor porcentaje de niños desnutridos crónicos en América Latina.[119]

La prevalencia de desnutrición crónica en el país es mayor en el área rural, en hogares indígenas y en niños con madres sin educación formal.[120] Las regiones norte y noroccidente muestran los mayores porcentajes, superiores al nivel nacional (61.0 y 68.0%, respectivamente).[121] Los departamentos del país clasificados en muy alta vulnerabilidad nutricional según la prevalencia de desnutrición crónica son: Totonicapán (73.0%); Sololá (73.0%); Huehuetenango (55.0%); Quiché (65.0%); San Marcos (61.0%) y Chimaltenango (60.0%). Los porcentajes de desnutrición crónica infantil superan el 60.0% en más de 108 municipios, cifra que evidencia los grandes contrastes y la inequidad que persisten en el país.

Figura 7.1 **Índice de desnutrición crónica nacional**



Fuente: Programa Mundial de Alimentos (PMA, 2010).

La manifestación más evidente de la desnutrición crónica es la talla baja en relación con la edad; sin embargo, el problema va más allá del aspecto físico, ya que incrementa el riesgo de enfermedad y muerte e implica un menor desarrollo intelectual que incide sobre la capacidad de aprendizaje y la productividad. En la tabla 7.10 se observa que aunque las tasas de desnutrición crónica se redujeron en el período 1987-2009, la brecha urbana-rural se amplía desde 1987 (14.9%) a 2008-2009 (23.0%), lo que denota inequidad en el tema nutricional. Además, es notoria la mejoría para la población con nivel educativo medio o superior («secundaria y más»), en contraste con población sin educación.

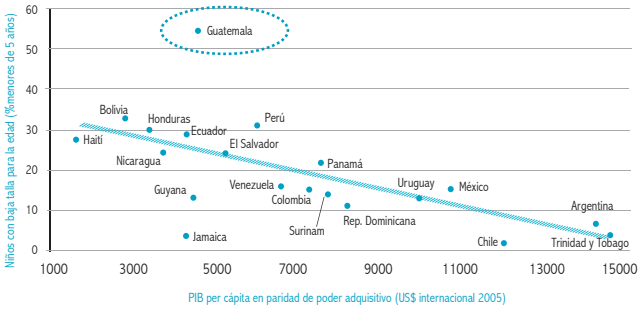
Tabla 7.10 **Tasa de desnutrición crónica (porcentaje)**

Por área	1987	1995	1998/1999	2003	2008/2009
Urbana	47.2	35.3	32.4	36.5	28.8
Rural	62.1	56.6	54.4	55.5	51.8
Por nivel de educación	**1987**	**1995**	**1998/1999**	**2003**	**2008/2009**
Sin educación	68.6	63.8	64.4	65.6	62.9
Primaria	56.3	48.0	44.5	46.4	43.3
Secundaria y más	30.2	14.7	12.7	18.6	15.8
Total	57.9	49.7	46.4	49.3	43.4

Fuente: *Ensmi 2008-2009.*

Un indicador complementario se observa en la gráfica 7.13, la cual muestra que en el año 2005 se relacionan el PIB *per cápita* y la niñez con baja talla para edad, en algunos países de América Latina. Guatemala se destaca con creces por tener el mayor porcentaje de niños y niñas menores de cinco años en esta condición. Sin embargo, otros países con similar PIB *per cápita* tienen porcentajes menores.

Gráfica 7.13 **Relación entre niños con baja talla para la edad (menores de cinco años, en porcentajes) y PIB *per cápita* PPP (USD 2005)**



Fuente: CESR/Icefi (2009).

Las consecuencias económicas y educativas de la desnutrición han sido recientemente cuantificadas; en efecto, se estima que mantener los actuales niveles de desnutrición le cuesta a Guatemala USD 3128 millones anuales, lo que equivale al 11.4% del PIB.[122] Es claro que es más barato prevenir la desnutrición que vivir con sus consecuencias.

119 Unicef/PNUD(2007).
120 *Ensmi 2002* y *Ensmi 2008-2009*.
121 MSPAS (2003).
122 PMA/Cepal (2006).

Recuadro 7.6
Política de seguridad alimentaria y nutricional

Una de las prioridades que ha estado presente en el discurso, pero que ha adquirido especial relevancia en la última década, es la seguridad alimentaria nutricional. En 2000 se formuló la *Política de seguridad alimentaria y nutricional*; un año después, se aprobó la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, así como la creación de consejos sobre la materia. En 2005, se aprobó la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional[123] (Sinasán), la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (Sesán) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán), de la cual el MSPAS forma parte. Los préstamos (del BM y el BID) que han sido gestionados y aprobados en la última década y se encuentran en ejecución enfatizan a la población materno-infantil, así como el tema de desnutrición crónica: «Expandiendo oportunidades para grupos vulnerables»[124]; «Salud materno-infantil y nutrición»;[125] «Mejoramiento del acceso y calidad de los servicios de nutrición y salud»;[126] «Apoyo en la implementación del programa Creciendo Bien». Algunos de estos préstamos se gestionan como respuesta al Programa «Mi Familia Progresa»,[127] e incluyen la configuración de «equipos móviles» para incrementar la extensión de cobertura en el área rural, en el primer nivel de atención; esto forma parte de la actual estrategia de llevar el modelo de atención del PEC (personal ambulatorio y paquete básico de servicios materno-infantil) a los puestos de salud.

Con la conformación de la Sesán y el Sinasán, el tema de la lucha por reducir la desnutrición crónica se ubicó en un lugar sensible de la agenda nacional. En ese contexto, se diseñó de forma intersectorial e interinstitucional el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016 (PRDC), con el objetivo de reducir a la mitad la prevalencia de este problema en menores de cinco años para 2015. Este Programa consta de tres componentes directos y tres componentes de factibilidad y viabilidad. Los componentes básicos son: a) prestación de servicios básicos de salud; b) educación nutricional y promoción de la lactancia materna; c) alimentación complementaria y suplementación con micronutrientes. Esto, con el fin de prevenir que el retardo del crecimiento o desnutrición crónica se instale irreversiblemente en los niños y niñas menores de tres años. Los otros componentes atacan las causas subyacentes por medio de: a) fortalecimiento de la organización comunitaria; b) agua y saneamiento; c) mejoramiento de la economía familiar. Los componentes básicos han sido implementados por el MSPAS en los 110 municipios del país que tienen las más altas prevalencias de desnutrición crónica por conducto del PEC. En 2008, el PRDC se convirtió en la *Estrategia nacional para la reducción de la desnutrición crónica* (ENRDC), englobando diferentes programas y proyectos orientados a la reducción de la desnutrición. La ENRDC es coordinada por la Sesán.

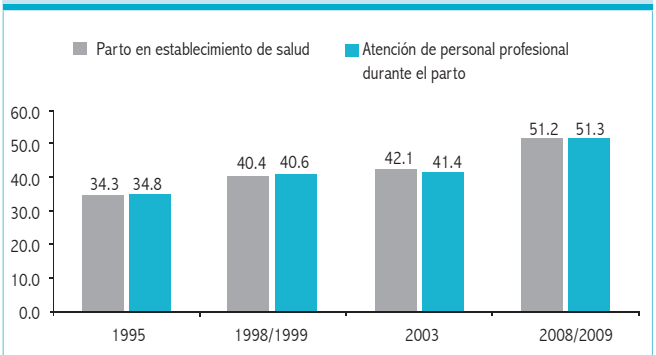
En el año 2010 el Conasán aprueba la *Estrategia nacional de atención a la desnutrición* (ENAD), que sustituye a la ENRDC.

1.7.3 Tasa de mortalidad materna y atención al parto

Otro gran reto en materia de salud se observa en las probabilidades de vida de las mujeres en su maternidad, ante la insuficiente atención de la salud. La tasa de mortalidad materna por cien mil nacidos vivos, indicador de uno de los ODM, bajó de 219, en 1989, a 135, en 2007.[128] La *Ensmi 2008-2009* muestra que la atención del parto en un establecimiento de salud aumentó de 34.3 a 51.2% en el período 1995-2009. Sin embargo, la mayor proporción de muertes maternas afecta a las mujeres indígenas.

Para cerrar esta sección sobre la salud, presentamos las siguientes conclusiones. En el período estudiado, el Estado

Gráfica 7.14 **Atención de parto en establecimiento de salud (porcentajes)**



Fuente: *Ensmi 2008-2009.*

123 D.º 32-2005.
124 Disponible en línea: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=500797&menuPK=500827&Projectid=P107416
125 Disponible en línea: http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=gu-t1029
126 *Ibíd.*
127 *Ibíd.*
128 Véase sección de ODM en anexo estadístico.

ha contribuido a aumentar la cobertura de atención de salud, especialmente mediante el PEC. Si bien este servicio, objeto de debate en el sector, se ha acercado a las comunidades rurales, todavía es insuficiente porque se focaliza en la población materno-infantil, provee atención médica reducida a pocos días al año, proporciona de manera gratuita solamente algunos medicamentos y no se entrega con pertinencia lingüística y cultural; también tiene una alta dependencia de personal voluntario. La red de servicios públicos ha aumentado en números absolutos, pero no al ritmo del crecimiento de la población; en términos relativos, el número de servicios por millón de habitantes correspondientes al primer nivel de atención ha crecido, pero lo contrario ha ocurrido con el segundo y el tercer nivel. El personal del sector público ha aumentado, pero más de la mitad de médicos cuenta con contratos temporales que no favorecen su permanencia. El financiamiento del MSPAS también ha aumentado en valores absolutos, pero no en términos relativos (gasto real *per cápita*) ni en función del porcentaje del PIB como se esperaba a raíz de los *Acuerdos de paz*; aun más, el financiamiento privado de la salud se ha incrementado y, dentro de éste, el mayor porcentaje ha recaído en los hogares, con lo cual se ha acentuado la inequidad. Los compromisos en materia de salud con los pueblos indígenas, suscritos por el Estado en instrumentos internacionales y nacionales, están rezagados en su cumplimento. Sin embargo, a fines de la presente década se crea la Uaspiig dentro del MSPAS, la cual, en alianza con otras instituciones como Codisra, se espera que contribuya a establecer relaciones horizontales dentro del sistema de salud con el modelo médico indígena.

El sistema de salud de Guatemala está segmentado por condición socioeconómica y laboral. La población pobre es atendida por el MSPAS; la trabajadora en el sector formal con acceso a seguridad social, por el Igss; y la que tiene mayor capacidad de pago, por entidades privadas lucrativas. Sin embargo, la *Encovi 2006* revela que a nivel nacional más del 50.0% de la población buscó el sector privado durante el último mes para consultar sobre episodio de enfermedad, accidente o quebranto de salud. Esto revela percepciones importantes sobre los servicios público y privado.

Los indicadores de salud y el análisis presentado en este capítulo revelan que las acciones y las políticas de salud implementadas por el Estado en las últimas décadas, si bien han permitido avances en cobertura de atención, inmunización y reducción de tasas de mortalidad materna e infantil, no han sido suficientes para garantizar el derecho a la salud de la población. Entre los asuntos pendientes están: las necesidades de salud de otros grupos poblacionales como hombres, adultos mayores y adolescentes; el mejoramiento de las condiciones de empleo del personal de salud y de su distribución en el interior del país; el aumento del gasto público en salud; la reducción del gasto de los hogares; el cumplimiento de compromisos con la salud de los pueblos indígenas; y otros.

2. El Estado y la educación[129]

El sistema educativo de Guatemala abarca desde el nivel de educación inicial (atención a niños de 0 a 4 años) hasta la formación universitaria (de 18 años en adelante), pasando por los niveles pre primario (5 y 6 años), primario (7 a 12 años) y medio (13 a 15 años para ciclo básico y 16 a 18 para ciclo diversificado).[130] El sistema se divide en escolar y extra escolar. El Ministerio de Educación (Mineduc) es el ente rector de la educación hasta el nivel medio, con algunas excepciones.[131] La formación terciaria estatal está bajo la rectoría de la Universidad de San Carlos (Usac) y, fuera de algunos acuerdos y convenios de cooperación con el Mineduc en materia de profesionalización docente o formación en servicio, no existe vinculación de políticas y estrategias entre ambas instancias públicas.

2.1 El respaldo normativo de la educación como derecho

En el ámbito internacional, el derecho a la educación está consignado en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966). Los derechos de las mujeres a la educación están tratados en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1975); los de la niñez, en la *Convención sobre los derechos del niño* (1989) y la *Declaración de los derechos del niño* (1990); los de los pueblos indígenas, en el *Convenio 169*, entre otros. Los problemas educativos globales y los planes de acción para resolverlos se han abordado paulatina y progresivamente en las conferencias y foros mundiales sobre educación para todos, iniciadas en 1990. Conforme ha avanzado la agenda mundial de cobertura y luego la de calidad, ha surgido la de equidad. Así, en la primera década del siglo XXI se establece la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (véanse recuadro 7.7 y tabla 7.11).

129 Para la redacción de esta sección, se usaron como insumos las investigaciones realizadas respectivamente para este Informe por Spross, V. *et ál.* (2010) y Sazo de Méndez, E. (2010). El tema se ampliará en un Cuaderno de Desarrollo Humano de la serie 2009/2010.
130 Las edades se refieren a las adecuadas para cada nivel. En los niveles primario y medio hay sobre edad como resultado de varios factores, entre ellos, inscripción tardía a preprimaria o primaria y repitencia.
131 La Escuela Nacional de Agricultura (ENA) depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga).

Recuadro 7.7
Obligaciones del Estado en educación

Los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación mínima de garantizar el acceso a todas las instituciones y programas educativos sin discriminación, proporcionar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita y adoptar todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente el pleno disfrute del derecho a la educación, específicamente en la enseñanza secundaria y superior, haciéndola accesible mediante una progresiva gratuidad. El Estado debe diseñar y aplicar una estrategia nacional de educación para todos los niveles y tener indicadores y criterios de referencia que permitan la revisión de los avances. Los Estados deben velar porque la enseñanza busque siempre el pleno desarrollo de la personalidad humana y su dignidad, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Es obligación del Estado respetar el derecho a la educación de toda persona, evitando tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de tal derecho e impidiendo, mediante medidas apropiadas, que terceras personas limiten o afecten este derecho.

Tabla 7.11 **Instrumentos internacionales a favor de la educación**

Instrumento	Elementos de contenido
Declaración Universal de los Derechos Humanos (Francia, 1948)	Reconoce el derecho de toda persona a la educación, la obligatoriedad y gratuidad de la instrucción elemental y fundamental, el objetivo de la educación como búsqueda del desarrollo pleno del ser humano, fortaleciendo el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos (Art.26).
Convención sobre la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza (Unesco, 1960)	El principio de no discriminación está formulado en el inciso b) del párrafo 2 del artículo I de la Constitución de la Unesco. Guiada por su misión de alcanzar gradualmente [...] el ideal de la igualdad de posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social o económica alguna». Esta *Convención* representa un hito en la tarea de crear una base jurídica para el derecho a la educación. La *Convención* fue el primer tratado internacional que se aprobó específicamente sobre la educación.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)[132]	Compromiso de adoptar las medidas necesarias para garantizar y asegurar el cumplimiento de lo incluido en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer (CEDAW, 1981)	Confirma la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres y, entre otros, establece el derecho de la mujer al acceso sin discriminación a la educación.
Convención sobre los derechos del niño (1989), ratificada por el Estado de Guatemala en 1991	Establece el interés superior del niño en todo lo concerniente a su educación, así como su derecho a «disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación».
Declaración de los derechos del niño (Suiza, 1989, la cual entró en vigor en 1990)	Reconoce el derecho del niño a la educación y las medidas para que éste pueda ejercerse progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades: reducir las tasas de abandono escolar y velar porque la disciplina escolar se administre respetando la dignidad del niño.
Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (*Convenio 169 de la OIT*, 1989)	El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan.
Conferencia mundial sobre educación para todos (Jomtiem, Tailandia, 1990)	Reconoció que aún persistían enormes desigualdades en el acceso a la educación y los problemas que la afectaban directa e indirectamente.
Protocolos facultativos de la Convención de Derechos del Niño (2000) Aprobados por el Estado de Guatemala en 2002	Refuerzan la protección de la infancia contra su participación en los conflictos armados y la explotación sexual.
Foro mundial sobre la educación (Dakar, Senegal, 2000)	Formula el compromiso por alcanzar seis objetivos fundamentales que deberían cumplirse para satisfacer las necesidades educativas de todos los niños, jóvenes y adultos antes de 2015.
Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000)	Cumplimiento de ocho objetivos de desarrollo, cuyo fin es un mundo sin pobreza donde todos y todas tengan acceso a educación y salud, igualdad y a un entorno sostenible.
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su *Protocolo facultativo* (2007). Ratificados por el Estado de Guatemala en 2008	Reconocimiento del derecho de las personas con discapacidad a la educación y compromiso de hacerlo en forma inclusiva, sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades.

132 En Guatemala fue aprobado por el D.º del Congreso 69-87, del 30 de diciembre de 1987.

Tabla 7.12 **Algunas normas nacionales relacionadas con educación**

Norma	Contenido
Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto 14-85, 1961.	Regula las relaciones laborales del Estado con el magisterio nacional.
Ley de Alfabetización, Decreto 43-86, 1986.	Regula el proceso de alfabetización nacional.
Ley de Educación Nacional, Decreto 21-91, 1991.	Contiene los fines, objetivos y normas que regulan el sistema educativo nacional.
Direcciones Departamentales, Acuerdo Gubernativo 165-96, 1996.	Crea la figura de las Direcciones Departamentales, en sustitución de las Direcciones Regionales de Educación Nacional.
Juntas Escolares, Acuerdo Gubernativo 565-98, 1998.	Regula la administración de recursos asignados por el Estado para el financiamiento de servicios escolares (útiles, mantenimiento, refacción escolar, entre otros).
Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002.	Reconoce la importancia de la organización y participación social en la descentralización en general y en la educación.
Código Municipal, Decreto 12-2002.	Norma la ejecución de fondos asignados a las municipalidades para inversión social (salud y educación).
Ley de Educación Especial para las Personas con Capacidades Especiales, Decreto 58-2007, 2007.	Tiene por objeto asegurar el acceso a los servicios y la atención educativa con calidad a los niños, niñas, adolescentes y adultos con capacidades especiales, en un marco de igualdad de oportunidades y condiciones.
Acuerdo Gubernativo 226-2008, 2008.	Reafirma que la prestación del servicio público de educación es gratuito y destaca que el ingreso, la inscripción y permanencia en los centros educativos oficiales de preprimaria, primaria y nivel medio no están sujetos ni condicionados por ningún pago obligatorio ni voluntario.

Fuente: elaboración propia.

La *Constitución Política de la República* contiene el marco jurídico general que ampara al sistema educativo nacional. En ella se afirma el derecho de la población a la educación, otorgando al Estado la obligación de facilitarla, sin discriminación alguna. También se indica en el artículo 74 que «los habitantes tienen derecho a recibir educación inicial, preprimaria, primaria y básica». Establece que la educación impartida por el Estado será gratuita y que éste proveerá y promoverá becas y créditos educativos. Declara que la administración del sistema educativo deberá ser descentralizada y regionalizada y que en las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena la educación deberá impartirse en forma bilingüe. Señala que el Estado promoverá la superación del magisterio. Los artículos 75, 13 y 14 transitorios constituyen el principal fundamento legal de la *Política nacional de alfabetización*. El artículo 75, además de declarar la alfabetización con carácter de urgencia nacional, indica que el Estado debe organizarla y promoverla con todos los recursos necesarios.

La *Ley de Educación Nacional*, Decreto 12-91, establece los fines de la educación, la estructura del Mineduc y los alcances de los centros educativos públicos, privados y por cooperativa. En cuanto a los primeros, indica que son administrados y financiados por el Estado para ofrecer el servicio educativo a los habitantes del país sin discriminación. Los segundos están a cargo de la iniciativa privada, con el compromiso de llenar los planes y programas oficiales de estudio. Los terceros funcionan con financiamiento tripartito (municipal, Mineduc y comunidad). Esta *Ley* funciona con el reglamento establecido en 1977, por medio del Acuerdo Gubernativo M.deE. 13-77, correspondiente a la ley de educación anterior. Esta situación ha generado una incongruencia legal que no se ha solventado en casi dos décadas.[133]

En la *Ley de Alfabetización* se estipula que el proceso de alfabetización nacional tiene como objeto esencial proveer los medios adecuados para que la población analfabeta tenga acceso a la cultura escrita, lo cual contribuirá al desarrollo del potencial humano para que la persona participe activamente en el mejoramiento de su calidad de vida y de su capacidad de cooperación al bien común.[134] El *Reglamento de la Ley de Alfabetización* fue aprobado por medio del Acuerdo Gubernativo 137-91. Otras leyes y acuerdos gubernativos se resumen en la tabla 7.12.

2.2 Políticas educativas (1985-2009)

En el análisis de las políticas educativas durante el período de estudio se pueden distinguir dos roles del Estado por conducto del Mineduc. De 1986 a 1995 esta Cartera estaba a cargo de todas las acciones relacionadas con el proceso educativo: construcción y remodelación de edificios escolares; elaboración e impresión de textos escolares; fabricación y distribución de galletas escolares; contratación de personal administrativo y docente, así como de su respectiva formación

133 Álvarez, V. (2004).
134 Decreto 43-86 y sus reformas, Decreto 54-99, Artículo 3.

en servicio; proveeduría de mobiliario e insumos escolares y de limpieza; elaboración de pruebas e instrumentos de evaluación, entre otros. Alrededor de 1996, se iniciaron o profundizaron cambios en la dirección hacia un Estado subsidiario. Se introdujo la tercerización para la prestación de algunos servicios. Asimismo, permaneció, en dicho Ministerio, la contratación de docentes de escuelas nacionales; en cambio, en las escuelas del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo estas funciones se asignaron a los Comités Educativos (Coeduca). Se fortaleció la gestión de la información estadística educativa como una herramienta para evaluar resultados de las acciones implementadas y para contar con insumos que permitiesen ajustar las estrategias de política educativa.

Además de este cambio de enfoque, en el segundo período dio inicio la implementación de los compromisos educativos derivados de los *Acuerdos de paz*. En éstos se reconoce como premisa que, para acceder al desarrollo sostenible de Guatemala, es indispensable elevar el nivel de vida, la salud, la educación, la seguridad social y la capacitación de los habitantes.[135] El *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* (*Aidpi*) destaca que el sistema educativo deberá responder a la diversidad cultural y lingüística del país, reconociendo, respetando y fomentando los valores culturales indígenas. Enfatiza la inclusión en el currículo nacional de las concepciones educativas indígenas, así como el uso de los idiomas indígenas en el sistema educativo, promoviendo en particular la educación bilingüe e intercultural. Ante estas nuevas demandas para el sistema educativo, el Estado debió promover una reforma educativa, la cual incluía, entre otros elementos, la creación de la Universidad Maya (o entidades de estudios superiores indígenas) y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Maya.

El *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (*Asesa*) destaca la importancia de la educación y la capacitación como factores de desarrollo económico, cultural, social y político, para lograr la unidad nacional, la equidad de género, la modernización económica y la competitividad internacional.[136] Por medio de este acuerdo, el Estado se comprometía, entre otros, a aumentar significativamente los recursos destinados a la educación; ampliar con carácter urgente la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles y, en especial, la oferta de educación bilingüe en el medio rural.

En respuesta a los compromisos, en 1997 se creó la Comisión Paritaria de Reforma Educativa (Copare, adscrita a la Secretaría de la Paz, Sepaz), la cual elaboró el *Diseño de la reforma educativa* y lo entregó en 1998. Luego, la Comisión Consultiva de Reforma Educativa (CCRE), también creada en 1997, acompañó el proceso de implementación de la reforma durante una década. La CCRE condujo los «Diálogos y consensos para la reforma educativa», ejercicio que permitió la instauración provisional de los Consejos educativos municipales, departamentales y nacional, contemplados en la *Ley de Educación*. Aunque los resultados de los diálogos y consensos fueron publicados en 2001, la estructura de los Consejos educativos no volvió a operar. En 2008, en cumplimiento de la *Ley Nacional de Educación* (1992), se instaló, con un rezago de 16 años, el Consejo Nacional de Educación, con una representación multisectorial similar a la de la Comisión Consultiva.[137]

Si bien los dos períodos mencionados anteriormente contrastan con el papel del Mineduc como representante del Estado y con el «antes» y «después» de los *Acuerdos de paz*, educadores guatemaltecos como Carlos González Orellana los identifican como dos fases de un proceso de transformación de un sistema educativo que a mediados de los años 80 del siglo XX no correspondía a las urgentes necesidades educativas de la población, a sus características socioculturales, ni a las demandas de la vida moderna. En el primero se atendieron, entre otros, la educación bilingüe intercultural, la regionalización, el proceso de adecuación curricular y la profesionalización del magisterio. En el segundo, la reforma educativa tiene que enfrentar una realidad educativa que presenta un déficit agudo de cobertura, una desatención pedagógica expresada en bajos índices de eficiencia interna, la exclusión, la falta de equidad para pueblos indígenas, mujeres y otros grupos poblacionales y demandas derivadas del reordenamiento económico mundial.[138] Las áreas de política del *Diseño de la reforma educativa* se muestran en la tabla 7.13.

A continuación, se abordan algunas políticas educativas que han sido relevantes a lo largo del período estudiado: alfabetización, cobertura y calidad. Se examinan en forma diacrónica para que las estrategias y programas se puedan ubicar dentro de los períodos mencionados. Se incorporan cifras e indicadores en series históricas. Por falta de información, hay series que inician en los años 1990 o posteriormente.

135 *Acuerdo de paz firme y duradera*, diciembre de 1996.
136 González, C. (2007: 463).
137 Acuerdo Gubernativo 304-2008.
138 González, C. (2007: 459-463).

Tabla 7.13 Áreas de políticas y políticas del *Diseño de la reforma educativa*

Área de política	Políticas
Movilización social para la reforma educativa	Planificación, implementación y seguimiento de la Reforma Educativa * Legislación educativa * Comunicación social *Participación para la Reforma Educativa *Coordinación de la cooperación nacional e internacional
Financiera	Incremento de la inversión educativa *Eficiencia en la inversión educativa * Fomento de la inversión para la eficacia y excelencia académica
Transformación curricular	Fortalecimiento de la formación integral para la democracia, la cultura de paz y el desarrollo sostenible * Renovación curricular* Fomento de la calidad de la educación *Descentralización curricular *Fortalecimiento de la educación extraescolar *Desarrollo de valores
Recursos humanos	Formación de recursos en función de demandas de la Reforma Educativa* Educación permanente para personal en servicio * Aprovechamiento óptimo de recursos humanos *Política laboral y salarial *Reestructuración del sistema de recursos humanos
Equidad	Cobertura de calidad * Igualdad de oportunidades * Atención de población con necesidades educativas especiales *Lucha contra la discriminación de género, étnica, social y geográfica * Equidad en la inversión
Multiculturalidad e interculturalidad	Educación intercultural y multicultural para todos *Fortalecimiento de la identidad de cada pueblo y comunidad lingüística * Promoción de la unidad en la diversidad *Multilingüismo aditivo
Reestructuración y modernización	Coordinación y articulación * Participación *Estructura y organización *Descentralización

Fuente: Copare (1998).

2.2.1 Alfabetización: aumento insuficiente con brechas que todavía no se cierran

El Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa) fue creado en 1986 para la ejecución del proceso de alfabetización, como órgano superior encargado de definir y aprobar las políticas y las estrategias correspondientes, así como de promover el proceso en el ámbito nacional, por medio de entidades de desarrollo.[139] Su población objetivo son las personas de 15 y más años que no saben leer y escribir. Está integrado por instituciones del sector público y el privado. Por parte del primero participan los ministros de Educación, Cultura y Deportes, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación y Gobernación, así como el rector de la Usac. Por parte del segundo, participan representantes respectivos de universidades privadas, Asamblea de Colegios Profesionales, Asociación de Medios Publicitarios, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras (Cacif), organizaciones periodísticas, centrales sindicales y la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas. Su fundamento legal está en la *Ley de Alfabetización* (Decreto 43-86) y sus reformas (Decreto 54-99) y el *Reglamento* de dicha *Ley* (Acuerdo Gubernativo 137-91).

Conforme a la *Ley de Alfabetización*, Conalfa contó con una asignación presupuestaria inicial del 1.0% del presupuesto del Mineduc,[140] a través del Gobierno central, para garantizar la operación y continuidad de sus programas. Esta asignación disminuyó en un décimo en los siete ejercicios fiscales subsiguientes. En 2003, la asignación debía ser del 0.8% y continuar disminuyendo hasta que, en 2008, se le asignara el 0.3%.

A partir de los *Acuerdos de paz* se ratifica el mandato de la alfabetización y se insta a ampliar los programas de alfabetización en todos los idiomas que sea técnicamente posible, con la participación de las organizaciones indígenas capacitadas para la consecución de este objetivo. El Estado se comprometió a ampliar la tasa de alfabetismo a 70.0% para el año 2000. En 2002 la tasa había alcanzado el 69.1%; en 2005, el 74.8%; y, en 2008, 79.0%.[141] En el ámbito centroamericano, Guatemala está a la zaga con aproximadamente 15 puntos porcentuales de diferencia con Costa Rica (95.7%) en alfabetismo masculino y con 27.5 en alfabetismo femenino (96.2%).[142]

De acuerdo con la tabla 7.14, en el período 1989-2006 la tasa de alfabetización aumentó 14.5%; en el caso de las mujeres,

139 A partir del año 2004, se definió la *Estrategia nacional de alfabetización integral* por medio de alianzas con 13 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que ejecutan los programas de alfabetización y capacitación. Cuyan, H. (2009).
140 González, C. (2007: 461).
141 Cuyan, H. (2009).
142 Estadísticas de la Unesco consultadas en línea.

este aumento fue de 17.2%, mientras que para los hombres fue de 12.1%. La brecha de género disminuyó de 18.0 a 12.9%; la de área, de 31.4 a 23.7%; la étnica, de 38.2 a 23.8%; y la existente entre población no pobre y extremadamente pobre, de 42.3 a 40.4%. Sin embargo, al final del período, las menores tasas de alfabetismo se encontraban en la población indígena y la población en pobreza extrema.

Expertos en educación consultados para este Informe indican que los avances en alfabetización en los últimos 25 años son atribuibles a la *Ley Nacional de Educación*, a la conformación bisectorial (público-privada) de Conalfa, a la continuidad en las políticas de alfabetización implementadas por este Consejo y a la ampliación de cobertura en el nivel primario impulsada por el Mineduc tras la suscripción de los *Acuerdos de paz*. Asimismo, la reducción de las brechas por sexo y etnicidad están relacionadas también con estrategias de Conalfa para atender a mujeres, mujeres indígenas y población maya hablante.[143] Sin embargo, indican que más allá de la etapa de post-alfabetización que permite una equivalencia con sexto grado del nivel primario, es necesario diseñar e implementar estrategias que eviten el analfabetismo funcional en la población alfabetizada, tales como la promoción de una fase de equivalencia al ciclo básico, el fomento de lectura pertinente a las necesidades de la población adulta alfabetizada y su vinculación con el trabajo.

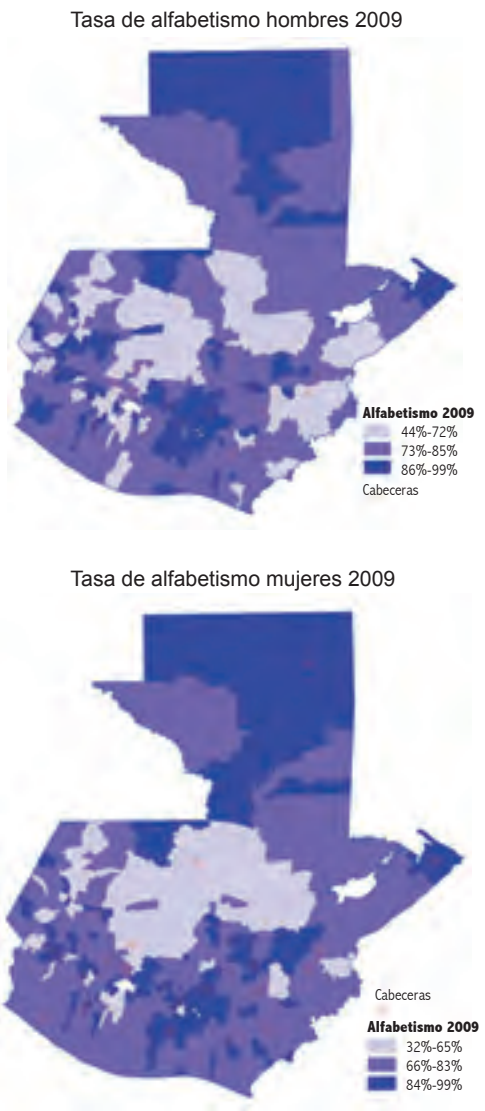
Tabla 7.14 **Tasa de alfabetismo por sexo, área, etnicidad y pobreza (1989, 2000 y 2006) (porcentaje)**

	Población de 15 años y más			Jóvenes de 15 a 24 años		
	1989	2000	2006	1989	2000	2006
Total país	60.3	68.2	74.8	74.8	81.7	87.8
Sexo						
Hombre	69.7	77.2	81.8	82.8	87.7	91.4
Mujer	51.7	60.2	68.9	67.5	76.3	84.8
Brecha	18	17	12.9	15.2	11.4	6.6
Área						
Urbano	79.6	83.5	86	89.8	93.1	94.5
Rural	48.2	56.9	62.3	65.8	74.1	81.1
Brecha	31.4	26.6	23.7	24.1	19	13.4
Etnicidad						
Indígena	35.6	50.1	59.6	54.2	69.8	80.3
No indígena	73.8	79.4	83.4	85.9	89	92.2
Brecha	38.2	29.3	23.8	31.7	19.2	11.9
Pobreza						
Extrema	37	39.9	46.7	57	53.6	66.3
No pobreza	79.3	82.8	87.1	89.7	93.5	96.7
Brecha	42.3	42.9	40.4	32.7	40	30.4

Fuente: *Encovi 2006.*

La figura 7.2 permite apreciar la situación actual de alfabetismo masculino y femenino a nivel municipal. En grandes rasgos, puede observarse que el rezago masculino y el femenino convergen dentro del área de población predominantemente indígena, con algunas diferencias que desfavorecen a las mujeres. En el oriente del país, en cambio, se encuentran varios municipios de población predominantemente no indígena en los cuales el alfabetismo femenino es mayor que el masculino. Los municipios que presentan las tasas más altas de alfabetismo para hombres y mujeres se ubican en el centro del país, en Petén y otros departamentos.

Figura 7.2 **Alfabetismo en hombres y mujeres (2009)**



Fuente: elaboración propia con base en Conalfa y proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE).

143 Véase Cuyán, H. (2009)

2.2.2 Hacia la universalización de la primaria, pero todavía lejos de la secundaria

El Estado, por conducto del Mineduc, ha mantenido un interés por extender la cobertura de servicios educativos durante el período de estudio. Desde el primer gobierno democrático se estableció una política de cobertura. A mediados de la década del 90 del siglo XX, los *Acuerdos de paz* establecen compromisos de ampliación urgente de la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles y de la oferta de la educación bilingüe intercultural en el medio rural. Uno de los compromisos fue facilitar el acceso a toda la población entre 7 y 12 años a, por lo menos, tres años de escolaridad antes de 2000.

Nivel pre primario

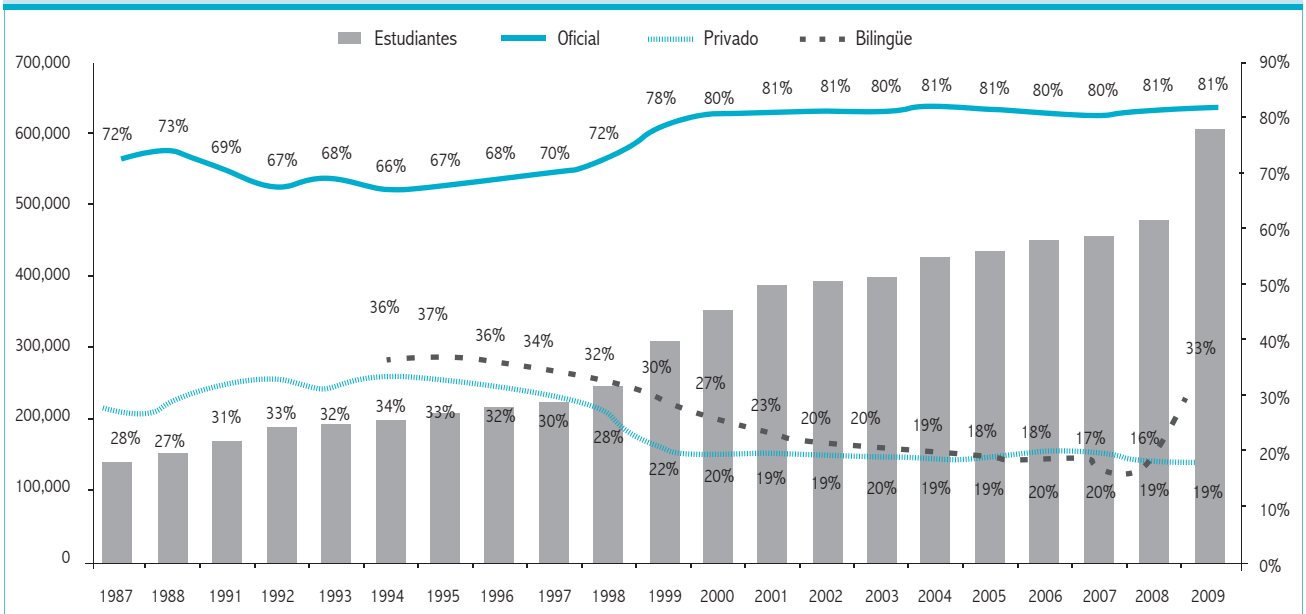
El nivel pre primario se ha dividido por edades —párvulos (5 años) y preparatoria (6 años)— y por modalidades —pre primaria y pre primaria bilingüe intercultural. Entre 1985 y 2009 la tasa neta en el nivel aumentó de 13.8 a 56.3%. La gráfica 7.15 muestra que el número de estudiantes se elevó de 137,809, en 1987, a 606,480, en 2009. Durante la primera mitad del período, la participación del sector público[144] giró alrededor del 70.0% y, en el segundo, llegó gradualmente a 80.0-81.0%. Asimismo, revela que durante la segunda parte del período, para la cual hay una serie histórica, la pre primaria bilingüe intercultural disminuyó de 36.0 a 16.0% (como porcentaje de la cobertura total del nivel), con una recuperación en 2009. En 1994, el sector público atendía al 66.0% del estudiantado del nivel y al 36.0% específicamente en pre primaria bilingüe (47,611); en 2009, al 81.0 y al 33.0% (162,418), respectivamente.

Nivel primario

En el período 1986-1995, la política de cobertura se conoció como *Atención especial a los grupos que tradicionalmente se han encontrado marginados de los servicios educativos*. Las estrategias correspondientes fueron: creación de programas relacionados con la búsqueda de calidad (suplemento nutricional, útiles escolares y textos básicos); apoyo y extensión a los proyectos de atención integral de 0 a 5 años; creación y apoyo a los programas de educación extraescolar; creación y apoyo a proyectos y acciones destinadas a las poblaciones indígenas, monolingües, mujeres y niños con problemas de aprendizaje; reorientación y extensión del programa de bolsas de estudio para estudiantes talentosos y de escasos recursos y promoción de proyectos de autofinanciamiento por educación productiva. También se amplió la población atendida por el Programa Nacional de Educación Bilingüe (Pronebi), que cubría más de 1146 escuelas en las comunidades lingüísticas mam, k'iche', kaqchikel y q'eqchi'.

Una de las estrategias para ampliar la cobertura fue el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade). Su objetivo era brindar acceso a la escuela primaria a la niñez del área rural que estaba fuera del sistema educativo. El Mineduc entregaba los recursos a los Coeduca, los cuales tenían la función de contratar a los docentes, comprar los insumos para la alimentación

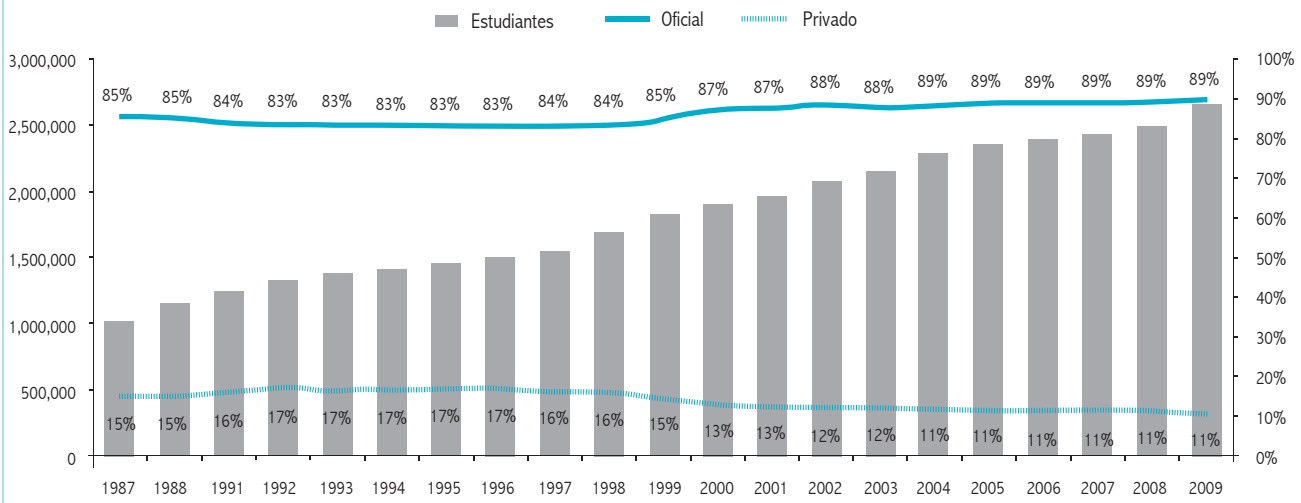
Gráfica 7.15 **Pre primaria: número de estudiantes, participación por sector en la inscripción inicial (porcentaje) e inscripción inicial en pre primaria bilingüe (porcentaje) (1987-2009)**



Fuente: elaboración propia con base en: 1987 Unesco (1987); 1988-2008, Mineduc, *Anuarios estadísticos;* 2009, Mineduc, Conteo rápido.

144 En los *Anuarios estadísticos* del Mineduc se han utilizado las denominaciones *sector público* y *sector oficial* para referirse a los establecimientos educativos financiados por el Estado. En este Informe se utilizan ambos como sinónimos.

Gráfica 7.16 **Primaria: número de estudiantes y participación por sector en la inscripción inicial (1987-2009) (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia con base en: 1987 Unesco (1987); 1988-2008, Mineduc, *Anuarios estadísticos*; 2009, Mineduc, Conteo rápido.
Nota: en 1999 se incluyeron 114 niños de institutos por cooperativa en las cifras del sector oficial.

escolar y los útiles escolares. Al inicio, contaban con la guía y supervisión de las Instituciones de Servicios Educativos (ISE) contratadas para prestar dichos servicios. Posteriormente se varió el modelo, trasladando las funciones de las ISE a supervisores contratados por el Mineduc. En el año 2000, Pronade se había extendido a todos los departamentos, con excepción de Sacatepéquez y Guatemala. En 1996, el Programa atendía a 27,730 estudiantes en 477 escuelas, con 564 docentes. En 2008 llegó a contar con 464,972 estudiantes en 4688 escuelas, con 14,667 docentes. En 2009, el Programa fue clausurado y las escuelas de autogestión se convirtieron en escuelas convencionales.[145]

Entre 1991 y 2009 la tasa neta de la primaria aumentó de 71.6 a 98.3%.[146] Según la gráfica 7.16, en 1987 el sector público atendía al 85.0% de 1,016,682 estudiantes y, en 2009, al 89.0% de 2,668,598.

El desafío de la cobertura de la primaria no se refiere solo a garantizar la inscripción de toda la niñez en edad escolar, sino a asegurar que asistan con regularidad a clases en cada grado, que aprendan y permanezcan en la escuela hasta completar el sexto grado y que continúen su formación en el nivel medio. En 2008, el Mineduc y USAID/Diálogo para la Inversión Social publicaron datos sobre el índice de avance educativo municipal. Éste se calcula tomando en consideración las tasas netas de pre primaria, primaria y ciclo básico, así como las tasas de terminación de la primaria y del ciclo básico del nivel medio.[147] La tasa de terminación de la primaria se calcula dividiendo al número de estudiantes promovidos de sexto grado entre la población con 12 años. La tabla 7.15 muestra los contrates geográficos. Mientras en los departamentos de Jutiapa y Quetzaltenango nueve de cada 10 niños y niñas terminan la primaria, en Quiché y Alta Verapaz sólo lo hacen cinco. Los factores subyacentes a la revelación de estos datos incluyen la inscripción tardía a pre primaria o primer grado, repitencia, abandono, sobre edad, y otros.[148]

Nivel medio

A diferencia de la participación dominante del sector público en pre primaria y primaria, su participación en el nivel medio, en el período estudiado, no ha sobrepasado, en el mejor de los casos, el 44.0% en el ciclo básico y el 45.0% en el ciclo diversificado. En contraste, la participación de los sectores privado y cooperativo ha sido relevante para el mantenimiento y la expansión de la cobertura.

La tasa neta de cobertura del ciclo básico aumentó de 21.4% en 1999 a 39.3%, en 2009. Según la gráfica 7.17, en 1987 el sistema educativo atendía a 145,941 estudiantes en este ciclo. De ellos, el sector público cubría al 44.0%, el privado al 38.0% y el cooperativo al 18.0%. Para 1995, el sector público atendía la tercera parte y los otros dos sectores al 66.0%. En 2009, el sector público cubre el 29.0%, el sector privado el 46.0% y el cooperativo el 25.0%.

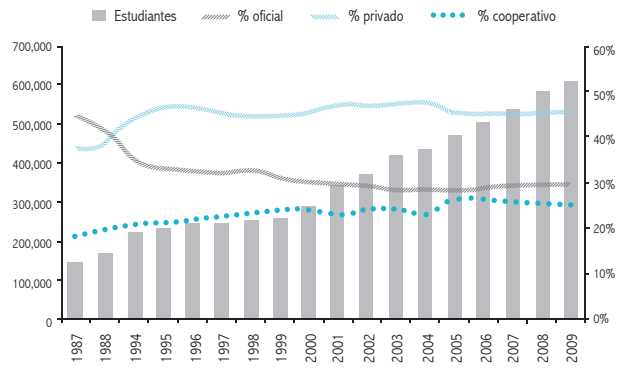
145 Mineduc (2008).
146 Véanse indicadores de ODM 2 en anexo estadístico.
147 Mineduc y USAID/Diálogo para la Inversión Social (2008).
148 Para un análisis detallado, véase Esquivel, F. (2005).

Tabla 7.15 **Terminación de la primaria por departamento (2002 y 2008) (porcentaje)**

Departamento	2002	2008	Diferencia
Jutiapa	51.0	93.5	42.5
Quetzaltenango	54.0	92.2	38.2
Santa Rosa	50.0	88.9	38.9
Guatemala	65.0	88.9	23.9
El Progreso	54.0	88.0	34.0
Retalhuleu	53.0	85.8	32.8
Sololá	48.0	83.9	35.9
San Marcos	45.0	83.3	38.3
Totonicapán	42.0	82.7	40.7
Sacatepéquez	50.0	81.1	31.1
Escuintla	51.0	79.5	28.5
Suchitepéquez	46.0	79.3	33.3
Chimaltenango	47.0	76.4	29.4
Baja Verapaz	43.0	72.1	29.1
Chiquimula	43.0	69.8	26.8
Izabal	47.0	69.1	22.1
Zacapa	49.0	68.0	19.0
Jalapa	42.0	67.8	25.8
Petén	45.0	63.4	18.4
Huehuetenango	37.0	62.3	25.3
Quiché	35.0	57.6	22.6
Alta Verapaz	32.0	54.4	22.4

Fuente:datos 2002, Mineduc y USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala (2008). Datos 2008, Mineduc por conducto de la Plataforma de Información Social.

Gráfica 7.17 **Número de estudiantes en ciclo básico del nivel medio y participación por sector (1985-2009) (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia con base en: 1987 Unesco (1987); 1988-2008, Mineduc, *Anuarios estadísticos;* 2009, Mineduc, Conteo rápido.

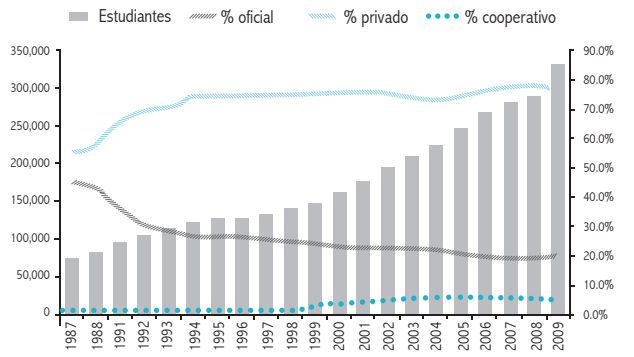
Una de las modalidades de entrega que ha permitido al sector público facilitar el acceso a estudios del ciclo básico a jóvenes de comunidades del área rural es la denominada telesecundaria.[149] Esta surge en 1996, con la firma de un convenio de cooperación entre México, Guatemala y otros países centroamericanos. Atiende especialmente población rural. Opera mediante facilitadores pedagógicos que conducen el proceso de enseñanza-aprendizaje, lecciones en videocintas grabadas vía señal televisiva y materiales impresos (libro de conceptos básicos y guía de aprendizaje).[150] Un docente con profesorado de enseñanza media o que haya cursado dos años de esta carrera universitaria atiende un grado. En 1998, durante la fase piloto, había 130 centros. En 2004, 29,530 estudiantes asistían a 452 institutos nacionales de telesecundaria ubicados en 186 municipios.[151] En 2008, 43,191 alumnos eran atendidos en 647 institutos en los 22 departamentos del país.[152]

La cobertura del ciclo básico también ha aumentado por la vía de los institutos por cooperativa de enseñanza. La justificación de su creación, en 1972, por medio del Acuerdo Gubernativo 1-1972 incluyó: «Los recursos del Estado no son suficientes para impartir la enseñanza básica en toda la república (sic), por lo que es conveniente establecer fórmulas provisionales que permitan extender el sistema educacional con la participación de maestros, autoridades municipales, padres de familia y miembros de la Iniciativa privada». Dos décadas más tarde, estos institutos fueron fortalecidos mediante la *Ley de Institutos de Educación por Cooperativa de Enseñanza.*[153] A diferencia de los institutos de telesecundaria, operan con un docente por materia (ahora área o sub área curricular). En contraposición a los Institutos Nacionales de Educación Básica (Ineb), que son financiados totalmente por el Estado, cuentan con una Junta Directiva y una estructura financiera tripartita: padres y madres de familia, municipalidades y Mineduc.[154] Funcionan en edificios escolares públicos que son compartidos en jornada contraria con establecimientos estatales. Mientras que su cobertura nacional es aproximadamente un cuarto de la población estudiantil del ciclo básico del nivel medio, en el área rural su participación asciende al 40.0% en 2008.[155]

Según la gráfica 7.18, en 1987 había 73,621 estudiantes en el ciclo diversificado. El sector público atendía al 45.0%, mientras que el privado al restante 55.0%. En 1995, la porción del primero había disminuido a 25.9% y, en 2009, a 19.9% de un total de 328,434. En 20 años, la porción del sector privado pasó de 55.0 a 76.7%. Estos datos muestran que, en comparación con el ciclo básico, el Estado no ha brindado

149 Otras modalidades incluyen las asociadas con los Ineb, los institutos del Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media (Pemem), los Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo y el Sistema de Aprendizaje Tutorial. Mineduc (2006).
150 Flores, M, 2006. Telesecundaria. Presentación preparada en el marco del «Seminario sobre experiencias mexicanas de educación secundaria abiertas y a distancia». México, D.F.mayo 2006. Guatemala: Ministerio de Educación.
151 *Ibíd*.
152 Dirección General de Gestión de Calidad Educativa (Digecade).
153 Castillo, D. (2006).
154 Se han organizado para luchar por sus intereses mediante la Asociación Nacional de Institutos por Cooperativa.
155 Mineduc, *Anuario estadístico 2008.*

Gráfica 7.18 **Número de estudiantes del ciclo diversificado del nivel medio y participación por sector (1987-2008) (porcentaje)**



Fuente: elaboración propia con base en: 1987 Unesco (1987); 1988-2008, Mineduc, *Anuarios estadísticos;* 2009, Mineduc, Conteo rápido.

C 7

suficiente atención al ciclo diversificado. El acceso al mismo, en ocho de cada 10 estudiantes, depende de la capacidad económica de los hogares para pagar educación privada. Sin embargo, para romper el círculo de la pobreza, se necesita una escolaridad de nivel medio.[156] (Véase el recuadro 7.8 sobre el papel de las remesas en la educación).

Acceso a la educación para mujeres y pueblos indígenas

La tabla 7.16 muestra el comportamiento del indicador de igualdad entre mujeres y hombres (*ratio* mujeres/hombres) en la inscripción inicial en tres niveles educativos, de 1996 a 2008, para el país y las áreas rural y urbana. La tendencia general ha sido hacia la disminución de la brecha de género en pre primaria, primaria y ciclo básico en los tres ámbitos geográficos. En el ciclo diversificado el cambio se ha dado en la tendencia a que la proporción de mujeres sobrepase a la de hombres.[157] Al año 2008, se observa la necesidad de fortalecer acciones en el área rural para aumentar la inscripción femenina en la primaria y el ciclo básico, incluyendo la continuidad de la sensibilización a las familias sobre los derechos de la niñez y la importancia de la educación (véase recuadro 7.9)

Recuadro 7.8
Inversión de las remesas en educación

La *Encuesta sobre remesas 2006: inversión en salud y educación* tuvo como propósito estimar el volumen anual de las remesas y, principalmente, conocer la forma como los hogares financian servicios de salud y educación mediante las remesas.

Del total de gastos en educación, el 30.7% correspondió a colegiaturas, el 18.4% a transporte, el 15.7% a útiles escolares, el 14.1% a inscripción, el 10.8% a refrigerios (alimentos), el 5.2% a uniformes; el 4.5% a calzado, y el 1.2% a otros. Estos datos indican que las remesas contribuyen a financiar una variedad de gastos asociados con la asistencia a un establecimiento educativo y por ende a mejorar las oportunidades educativas de las personas beneficiarias.

La *Encuesta* también reporta que del volumen de financiamiento educativo (2006), USD 201.9 millones estuvieron orientados a establecimientos del sector privado, USD 82.8 a establecimientos del sector público y USD 17.8 a institutos del sector cooperativo.

Fuente: OIM y Vicepresidencia de la República de Guatemala (2006:45).

Tabla 7.16 **Paridad de género en la inscripción inicial, por nivel (1996-2008)**

	1996			2008			Variación		
	Nacional M/H 1996	Urbana M/H 1996	Rural M/H 1996	Nacional M/H 2008	Urbana M/H 2008	Rural M/H 2008	Nacional M/H 2008	Urbana M/H 2008	Rural M/H 2008
Pre primaria bilingue	0.87	0.91	0.86	0.95	0.93	0.95	0.08	0.02	0.09
Párvulos	0.97	0.98	0.95						
Preprimaria				0.98	0.98	0.98			
Primaria	0.84	0.91	0.8	0.92	0.95	0.91	0.08	0.04	0.11
Básicos	0.83	0.84	0.74	0.89	0.92	0.82	0.06	0.08	0.08
Diversificado	0.98	0.99	0.89	1.03	1.03	1.01	0.05	0.04	0.12

Fuente: elaboración propia con base en Mineduc, *Anuarios estadísticos* (1996 y 2008).

156 Porta, E., Laguna y Morales, S. (2006).
157 Véase indicadores del ODM 3 en el anexo estadístico.

Recuadro 7.9
Educación de la niña

La educación de la niña se había trabajado desde principios de la década de los 90 del siglo XX, enmarcada inicialmente en las políticas de educación de la niña emitidas para los quinquenios 1993-1998 y 1998-2002. Se reforzó a raíz de lo estipulado en el *Asesa*, donde se estableció la importancia de garantizar que la mujer tuviera igualdad de oportunidades y condiciones de estudio y capacitación, y que la educación contribuyera a desterrar cualquier forma de discriminación en contra suya en los contenidos educativos. Entre las acciones que se desarrollaron destacan las campañas de concienciación sobre la importancia de la educación de la niña, elaboración de guías docentes y materiales educativos, capacitación a docentes y sensibilización a padres y madres de familia.

Una de las principales estrategias implementadas fue el otorgamiento de becas para niñas, especialmente en el área rural, en los departamentos de población mayoritariamente indígena, por medio del Programa de Becas para Niñas Indígenas del Área Rural creado en 1994. El Programa de Becas estaba dirigido a niñas de escasos recursos del nivel primario, comprendidas entre 7 a 14 años, y de familias numerosas. Sus objetivos principales fueron elevar los índices de inscripción, retención y promoción de las niñas; fortalecer la organización de padres y madres; y abrir espacios de participación a ONG, entidades comunitarias y sector privado del país para la ejecución, cofinanciamiento y administración del Programa. Se inició dotando de becas a 4500 niñas en 1994; en 1996 se otorgaron 5440 becas; en 1999, 48,089; y, en 2007, 96,666. El Programa fue descontinuado en 2008.

Colaboración de Gabriela Núñez.

Tomando en cuenta que la *Encovi 2006* reporta un 40.0% de población indígena en el país, la tabla 7.17 muestra que todavía existen brechas étnicas en el sistema educativo desfavorables a los pueblos indígenas. En orden descendente, en la pre primaria se cuenta con 15.9% de estudiantes indígenas, en el nivel primario con 36.6%, en el ciclo básico con 22.0% y en el ciclo diversificado, con el 13.2%. Cuando se examina la participación del sector público, se observa que ésta disminuye de la primaria al ciclo básico y de éste al diversificado.

Entre la población indígena escolar, los principales problemas que se encuentran para su ingreso y permanencia en la escuela son el rezago escolar, la sobre edad, el ausentismo y abandono escolar, así como «otras causas de carácter cultural, social y económico» donde «la pobreza es, sin lugar a dudas, el factor determinante que explica el abandono de las aulas por parte de la niña».[158]

2.2.3 Calidad y pertinencia

El concepto de calidad es polisémico y su definición, compleja. El *Informe subregional de América Latina*[159] explica que «la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños gira en torno a cuatro criterios que deberán ser guía para las políticas educativas de Educación Para Todos en primaria». Esos criterios se resumen así:

- Aumento de la pertinencia: los aprendizajes deben ser significativos al contexto de los niños, así como suficientemente flexibles para permitirles adaptarse a otros contextos.

Tabla 7.17 **Estudiantes indígenas por nivel y sector (2008) y porcentaje sobre el total de estudiantes**

Estudiantes indígenas	Hombres	Mujeres	Total	% del total general *
Pre primaria				
Público	38,543	36,665	75,208	15.7
Privado	583	577	1160	0.2
Total pre primaria	**39,126**	**37,242**	**76,368**	**15.9**
Primaria				
Público	463,126	422,860	885,986	35.4
Privado	16,196	14,644	30,840	1.2
Total primaria	**479,322**	**437,504**	**916,826**	**36.6**
Básico				
Público	22,669	16,874	39,543	6.4
Privado	25,676	19,614	45,290	7.4
Cooperativo	28,700	21,580	50,280	8.2
Total básico	**77,045**	**58,068**	**135,113**	**22.0**
Diversificado				
Público	5312	6213	11,525	4.0
Privado	12,992	11,071	24,063	8.3
Cooperativo	1369	1057	2426	0.8
Total diversificado	**19,673**	**18,341**	**38,014**	**13.2**

* Porcentaje sobre el total de estudiantes por nivel en todos los sectores

Fuente: elaboración propia con base en Mineduc, *Anuario estadístico* 2008.

158 Unicef/Demi (2007: 36-38).
159 Unesco/Orealc (2000).

- Mejora de la calidad centrada en cuatro aspectos: a) características socioeconómicas de los alumnos y de participación en programas de educación temprana; b) características de los maestros, disponibilidad de material didáctico, disponibilidad de equipo e instalaciones, actividades de administración y supervisión y recursos financieros; c) procesos: tiempo destinado a impartir clases en un año escolar, uso del tiempo de clase, metodologías de enseñanza y evaluación del aprendizaje de los alumnos e interacción alumno profesor; d) productos educativos y resultados de la educación: especificación y medición de resultados mediante evaluaciones que permitan mejorar la calidad.

- Promoción de la equidad: es prioritario disminuir las desigualdades que comúnmente se relacionan con la pobreza, el género, el lugar, la religión, la pertenencia a un grupo étnico y lingüístico y los impedimentos físicos o mentales.

- Mejoramiento de la eficiencia: es necesario buscar la reducción de costos sin alterar significativamente el resultado, o mejorar la eficacia sin aumentar los costos.

A continuación se resumen algunas acciones de política relativas a la calidad y pertinencia: transformación curricular, educación bilingüe intercultural y evaluación del logro académico y aprendizaje.

Transformación curricular

En 1986 se dio un cambio importante en la concepción del currículo del sistema educativo cuando el Mineduc elaboró el documento *Filosofía, políticas y estrategias educativas 1986-1990*.[160] En éste, se postulaban principios que fundamentan una educación centrada en la persona, con énfasis en el desarrollo de procesos educativos que permitieran a las y los estudiantes tener las experiencias de aprendizaje en un ambiente social y solidario. Se pasó de un enfoque centrado en contenidos a otro enfocado en procesos (cognoscitivos, afectivos, sociales, lingüísticos, expresivos y psicomotrices). La tabla 7.18 presenta las estrategias de dos políticas relacionadas con calidad educativa y currículo.

Tabla 7.18 Estrategias educativas relativas al currículo (1986-1990)

Política	Estrategias
Fortalecimiento de la identidad nacional fundamentada en la valoración y el conocimiento de la cultura propia y la solidaridad con el país y los compatriotas	Reforma curricular basada en un modelo educativo nacional que se fundamente en las características y necesidades propias del contexto socioeconómico y cultural del país.
	Sistema permanente de adecuación curricular que permita atender las diferencias étnicas, regionales y locales, manteniendo los valores de la cultura guatemalteca y la unidad nacional.
	Promulgación de la nueva *Ley Nacional de Educación* que establezca el marco general y legal del sistema educativo.
	Marco legal y operativo de la regionalización del sistema educativo.
Mejoramiento cualitativo del sistema educativo nacional	Creación de un sistema permanente de adecuación curricular y perfeccionamiento docente que propicie la formulación de un currículo actualizado y coherente con el contexto guatemalteco.
	Formular el diseño del sistema de adecuación curricular.
	Currículo mínimo organizado alrededor de la formación integral de la persona y de sus responsabilidades como ciudadano, miembro de una familia y trabajador.
	Sistema evaluativo de la educación nacional que incluya el rendimiento escolar mínimo aceptable, la evaluación institucional y de proyectos y la investigación evaluativa.

Fuente: elaboración propia con base en Mineduc (1987).

En 1998, el *Diseño de Reforma Educativa* elaborado por la Copare[161] constituyó un hito en la historia del país. En el área de transformación curricular, en el marco de la política de renovación curricular, se incluyeron como estrategias: establecimiento de perfiles terminales en los diferentes niveles y modalidades; revisión y actualización curricular de programas, textos y materiales; articulación entre el Mineduc y las entidades de educación superior. En la política de fomento de la calidad se incluyeron otras estrategias, tales como el desarrollo de mecanismos de evaluación del sistema educativo; mecanismos de integración de los centros educativos privados al proceso de reforma educativa; renovación del sistema nacional de planificación educativa; fortalecimiento del sistema nacional de evaluación del rendimiento; diseño y desarrollo de mecanismos de evaluación formativa flexible; desarrollo de evaluación sociolingüística; definición de sistemas de indicadores de calidad de la educación y fortalecimiento de la investigación educativa (diseño de opciones pedagógicas y diversificación de modalidades).[162]

La transformación curricular se convirtió en un elemento central de la implementación de la reforma educativa. La Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) y el Mineduc elaboraron el *Marco general de la transformación curricular* y lo publicaron en 2003. Este instrumento ha

160 Unesco (1987).
161 La Comisión fue instituida por el *Aidpi* (suscrito en marzo de 1995).
162 Copare (1998: 69-70).

servido de base para el diseño del currículum nacional base (CNB) para cada uno de los niveles educativos. En la primera década del siglo XXI se han ido implementado en forma gradual los CNB de pre primaria, primaria, ciclo básico y algunas carreras del ciclo diversificado.[163] Sin embargo, el respaldo normativo del CNB para cada nivel y la capacitación correspondiente que el Mineduc ha impartido a docentes no implica que el mismo se esté aplicando de manera adecuada en las aulas. Este es precisamente uno de los desafíos para el mejoramiento de la calidad educativa.

Educación bilingüe intercultural

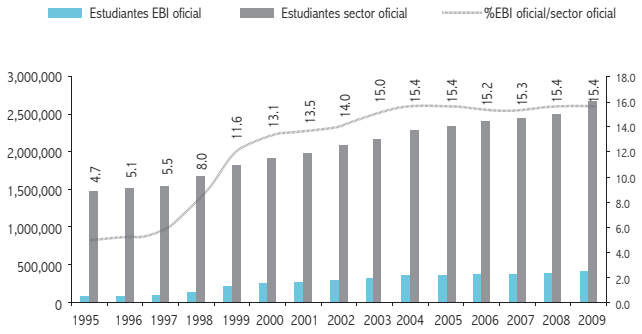
Tomando en cuenta los altos índices de abandono escolar entre la población indígena y la falta de pertinencia cultural de la enseñanza, de 1980 a1984 el Mineduc, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutó el Proyecto de Educación Bilingüe con 40 escuelas piloto, 10 en cada una de las cuatro comunidades lingüísticas mayas más grandes. En 1985 se creó el Programa Nacional de Educación Bilingüe (Pronebi). En el período 1986-1990, dentro de la política denominada *Reconocimiento de la multiplicidad lingüística y cultural*, se contemplaron como estrategias el apoyo al Pronebi y la promoción de la creación de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG).[164] Las metas de ampliación del programa fueron 400 escuelas completas (de pre primaria a cuarto grado de primaria) y 400 escuelas incompletas (escuelas que tuvieran sólo pre primaria), en las comunidades lingüísticas k'iche', kaqchikel, q'eqchi' y mam.

En 1995, el Pronebi se transforma en Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (Digebi). Su principal objetivo es: «desarrollar un bilingüismo social estable para la población estudiantil maya hablante y una convivencia armónica entre pueblos y culturas».[165] En 1998, el *Diseño de Reforma Educativa* establece la alfabetización multilingüe, la educación intercultural y multicultural para todos, el fortalecimiento de la identidad de cada pueblo y comunidad lingüística, el multilingüismo aditivo y otras políticas y estrategias que contribuyen a que el sistema educativo responda a los compromisos educativos de los *Acuerdos de paz*.[166] Varios de estos planteamientos fortalecieron la ampliación de la educación bilingüe intercultural (EBI).

En 2003, se creó el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural,[167] el cual tiene a su cargo: velar por el desarrollo integral de la persona humana y de los pueblos indígenas guatemaltecos; establecer las directrices y bases para que el Mineduc preste y organice los servicios educativos con pertinencia lingüística y cultural; impulsar la enseñanza bilingüe intercultural; promover y fortalecer una política educativa para el desarrollo de los pueblos indígenas con base en sus idiomas y culturas propias; contribuir al desarrollo integral de los pueblos indígenas a través de la educación bilingüe intercultural; impulsar el estudio, conocimiento y desarrollo de las culturas e idiomas indígenas; velar por la aplicación de educación bilingüe intercultural en todos los niveles, áreas y modalidades educativas; promover la enseñanza y el aprendizaje de idiomas extranjeros para fortalecer la comunicación mundial.

¿Cómo se ha incrementado la cobertura de la modalidad EBI en el sector público en la primaria? La gráfica 7.19 muestra el número de estudiantes del sector público y los inscritos en escuelas clasificadas como EBI en dicho sector. Asimismo, revela que entre 1995 y 2009 el Mineduc ha logrado aumentar el porcentaje de estudiantes en escuelas oficiales EBI de 4.7 a 15.4%. Sin embargo, este último dato todavía está lejos de ser satisfactorio para un país con un 40.0% de población indígena. Además, debe considerarse que el alcance de la EBI está sobreestimado ya que: a) el registro de modalidad EBI no se actualiza periódicamente y b) la modalidad EBI no atiende los últimos grados de la primaria.

Gráfica 7.19 **Estudiantes de primaria matriculados en escuelas EBI del sector oficial (1995-2009)**

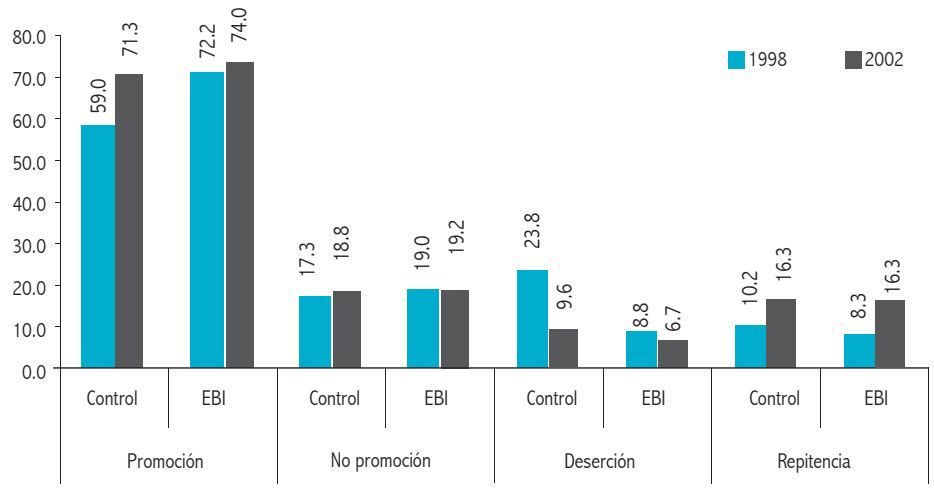


Fuente: datos proporcionados por Digeplan, Mineduc.

Según el Mineduc, la EBI, como propuesta del Estado, asumió una política gradualista de entrega. En términos de idiomas, se inició con los idiomas territoriales, siguió con los comunitarios y luego con los especiales (en riesgo de extinción). En relación con grados, en las escuelas incompletas sólo se

163 En 2008, se completó el CNB de educación inicial que orienta las acciones de salud, nutrición y estimulación oportuna.
164 Mineduc (1987).
165 Acuerdo Gubernativo 726-95, artículo 4.
166 Copare (1998).
167 Acuerdo Gubernativo 526-2003.

Gráfica 7.20 Eficiencia interna en escuelas EBI y en escuelas control (1998 y 2002) (porcentaje)



Fuente: Rubio, F. (2004: 34).

C 7

atiende la pre primaria y, en las completas, de pre primaria o primero a tercer grado. Su institucionalidad, como ya se dijo, se fue fortaleciendo: de Proyecto a Programa nacional, a Dirección general, a Viceministerio.[168] Sin embargo, el enfoque gradualista de la EBI se detuvo en tercer grado y, en casi 25 años, no ha logrado avanzar hasta completar la primaria, ni continuar al ciclo básico.

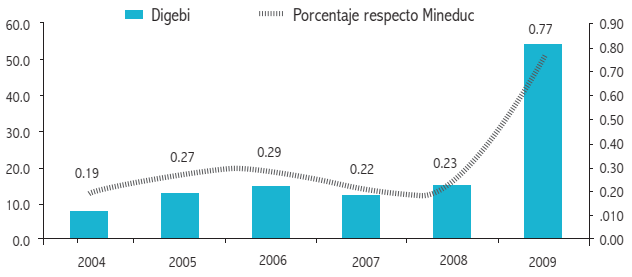
En el ciclo diversificado, las escuelas normales bilingües interculturales son las que forman a los docentes de la EBI. Según el *Censo nacional de escuelas normales 2004* había 68 normales EBI, de las cuales 46 atendían a estudiantes de las cuatro comunidades lingüísticas mayoritarias mayas. El resto cubría otros nueve idiomas mayas. Los docentes con nombramiento bilingüe (maya-español) constituían el 12.0%,[169] dato que refleja la asimetría entre la asignación de recursos humanos desde el Estado y las necesidades de un país multilingüe.

A pesar de las limitaciones con las cuales se ha implementado la EBI, varios estudios han mostrado que es una modalidad con mejores resultados que la convencional. La gráfica 7.20, por ejemplo, compara la eficiencia interna de la primaria en 1998 y 2002. El autor del estudio concluyó que las escuelas EBI tuvieron un mejor nivel de promoción que el grupo de escuelas de comparación, así como una mejora paulatina a lo largo de los años.[170]

Especialistas en educación que participaron en uno de los talleres técnicos convocados para este Informe coincidieron en señalar que el modelo EBI que se ha usado en Guatemala está desfasado con relación a la evolución de la EBI hacia educación intercultural bilingüe (EIB) y otras formas que están respondiendo al derecho a la educación y a los derechos de los pueblos indígenas. Este es un desafío para las políticas orientadas a la calidad, la pertinencia y la equidad.

El Relator Especial sobre el derecho a la educación[171] constató que, en la práctica, el derecho a la educación de los pueblos indígenas se ha reducido a la cuestión del bilingüismo. Asimismo, tuvo conocimiento sobre el bajo presupuesto de la Digebi y el escaso poder operativo que ésta tiene en el seno del Mineduc. A este respecto, véase la gráfica 7.21

Gráfica 7.21 Presupuesto devengado de la Digebi y el Mineduc (2004-2009) (millones de quetzales y porcentaje)



Fuente: Digebi, Mineduc

Formación docente

Los docentes del sector público constituyen la mayoría de la burocracia del Estado. Entre 1988 y 2008, el número de docentes de pre primaria y primaria aumentó de 28,543

168 Mineduc (2005).
169 Argueta, B. *et ál.* (2005).
170 Rubio, F. (2004).
171 Muñoz, V. (2008).

a 86,421.[172] Independientemente de sus características individuales, maestras y maestros son referentes de liderazgo comunitario y local. Su formación, a la cual el Estado contribuye con el sostenimiento de escuelas normales oficiales y programas de formación en servicio, es esencial para asegurar la calidad educativa.

El *Diseño de Reforma Educativa*[173] incluye políticas, estrategias y programas para la formación docente, tanto inicial como en servicio,[174] en el área de recursos humanos. Contiene orientaciones para la formación constante de los docentes, el aprovechamiento adecuado de sus capacidades, junto con una política laboral y salarial para un mejor desempeño. Asimismo, contempla la formación inicial de docentes, destacando la necesidad de abrir escuelas normales para las diferentes comunidades lingüísticas.

Durante el período 2000-2003, se encaminaron algunas acciones orientadas al cumplimiento de lo acordado en el diseño de Reforma Educativa, entre las que se puede mencionar: a) implementación de un Programa de Desarrollo Profesional del recurso humano (PDP); b) creación de nueve escuelas normales bilingües interculturales, 22 de educación física y cuatro interculturales; c) inicio de la discusión hacia la transformación de las escuelas normales con propuestas como la creación de un bachillerato pedagógico, la creación de una Escuela Normal Superior, o el traslado de la formación inicial docente a nivel superior.

En el período 2004-2007, «se evaluaron los programas enfocados a la formación de docentes en servicio y se observó que las capacitaciones no tenían ningún resultado positivo en el aula, razón por la cual se dio inicio a la política de Reforma Educativa en el aula, con el objetivo de que los conocimiento adquiridos por los docentes en las capacitaciones fueran puestos en práctica en el salón de clase. Dichas capacitaciones fueron trabajadas en conjunto con la Usac directamente con la Efpem, la cual se encargó de contratar a los facilitadores así como de impartir las capacitaciones.[175] Las cuales se centraron en las áreas de lenguaje y matemática debido a que los resultados para evaluación de graduandos habían sido deficientes.» [176] En lo relativo a la formación inicial docente, el intento de trasladarla al nivel universitario no prosperó, con lo cual el país sigue a la zaga en América Latina. La alternativa de ampliar la duración de la carrera de magisterio en el nivel medio con un nuevo CNB se inició en 2007,[177] pero se revirtió en 2008 con menor duración y carga curricular.

El estudio reciente sobre formación docente que se viene citando concluye que, de 1986 a 2009, «[…] las políticas educativas llevadas a cabo por los distintos gobiernos (sic) en materia de formación docente han sido medidas de corto plazo, cambiantes en cada período y sin previa evaluación de las mismas».[178] Cualquier iniciativa en este sentido tiene que tomar en cuenta el fortalecimiento de la formación inicial, así como el diseño y desarrollo de un programa permanente para la actualización docente en servicio, junto con el acompañamiento y monitoreo de la transformación de las prácticas didácticas en el aula. Además, debe plantearse como una política de largo plazo construida participativamente con los mecanismos que para ello ya cuenta el país.

Evaluación del logro académico y el aprendizaje[179]

Aunque la evaluación del aprendizaje ha adquirido gran importancia para la comunidad educativa de Guatemala en épocas recientes, la construcción de la capacidad técnica y de una cultura de evaluación han sido parte de un proceso difícil, marcado por inicios e interrupciones. En este ámbito, sólo se dispone de datos técnicamente comparables desde 2006. La historia moderna de la evaluación del logro académico en gran escala se inicia con el Proyecto Fortalecimiento de la Educación Básica (Best, 1990-1997). En 1992, se creó el Centro Nacional de Pruebas Educativas (Cenpre), el cual desarrolló evaluaciones en lectura y matemática para estudiantes de tercero primaria desde 1992 a 1996, con fondos de USAID, con la orientación técnica del Sistema Nacional para el Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular (Simac) y del referido Proyecto Best, también impulsado por USAID.

En 1996, el Mineduc firmó un convenio con la Universidad del Valle de Guatemala (UVG) para la creación del Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (Pronere), con fondos ministeriales y del Banco Mundial (BM). El Pronere realizó evaluaciones nacionales primero en un estudio piloto

172 Mineduc, *Anuarios estadísticos para años citados.*
173 Copare (1998).
174 Para La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) la formación docente es un proceso, por lo tanto "la separación teórica, metodológica y conceptual entre *formación inicial* y *formación en servicio* no es pertinente, ya que son dos acciones de un mismo proceso y con los mismos objetivos. Lo único que las diferencia es que la primera acredita para ejercer la docencia y la segunda no tiene ese efecto". Cien/Usac-Efpem/Prodessa/Flacso (2010: 73).
175 Los talleres se impartían 3 ó 4 días en el área asignada y fueron muy criticados por los docentes, debido a la falta de seguimiento y la escasa preparación de los facilitadores en el contexto docente. Ante esto, los docentes proponían capacitaciones sistemáticas y seguimiento continuo.
176 Cien/Usac-Efpem/Prodessa/Flacso (2010: 70 y 71).
177 Acuerdo Ministerial 004-2007, el cual normaba la creación de un currículo nacional base de formación inicial docente (CNB FID) con 68 cursos y 309 créditos que obligaban a cumplir con 4635 horas por semestre.
178 Cien/Usac-Efpem/Prodessa/Flacso (2010: 71).
179 Esta sección sobre evaluación está basada en una colaboración de Fernando Rubio y Leslie Rosales, del Proyecto Reforma Educativa en el Aula, de USAID.

y luego con muestras representativas para las áreas de lectura y matemática, tanto en español como en los cuatro idiomas mayas mayoritarios: k'iche', kaqchikel, q'eqchi' y mam. Cabe resaltar que el Pronere inició la elaboración de formas alternas para las pruebas de español. Tanto Cenpre como Pronere utilizaron pruebas normativas, las cuales buscan determinar el logro de los estudiantes con respecto a su grupo. Por su parte, la Digebi, con recursos nacionales y del BID, elaboró pruebas con base en criterios, las cuales comparan el rendimiento de estudiantes con criterios preestablecidos.[180]

Durante los años 2001-2004, la elaboración de pruebas fue interrumpida. En 2004, con apoyo del proyecto Medir, de USAID, se reiniciaron evaluaciones de aprendizaje, bajo un subcontrato con UVG-Pronere. En 2005, el Mineduc solicitó apoyo de USAID para crear capacidad institucional en el tema; esta ayuda se concretó mediante el proyecto Estándares e Investigación Educativa. Este proyecto proporcionó ayuda técnica y financiera al Mineduc para capacitar personal, desarrollar estándares educativos y pruebas para evaluar logro académico en lectura y matemática en primaria y secundaria, así como lectura en cuatro idiomas mayas en primero y tercer grado.

En 2005, se creó el Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativas (Sineie), que funcionaba con fondos internacionales,[181] con el objetivo de proveer información que permitiera al Mineduc establecer acciones de aseguramiento de la calidad, basándose en criterios y estándares sistemáticos con un alto grado de objetividad. Estos esfuerzos permitieron, a partir de 2005, concretar evaluaciones censales de graduandos, de carácter obligatorio.[182] En 2007, el Sineie pasó a ser una Dirección del Mineduc, transformándose en la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Digeduca). A partir de las pruebas elaboradas por el Sineie, desde 2006 hasta la fecha, es posible comparar resultados en el transcurso de los años, lo cual ha sido un gran avance en el tema de evaluación en Guatemala. Estas pruebas satisfacen dos criterios técnicos esenciales: permiten comparar dos formas diferentes de la misma prueba y permiten comparar resultados en años diferentes, lo que se logra mediante un proceso de equiparación.[183]

En la actualidad, Digeduca elabora pruebas nacionales referidas a criterio, las cuales comparan el rendimiento de estudiantes con base en criterios pre establecidos.[184] Estos avances técnicos y de capacidad institucional permiten que el Mineduc pueda establecer si la calidad de la educación, definida mediante estas pruebas, está mejorando o no.[185] Sin embargo, el escaso número de años disponibles (2006-2009) aún no permite establecer tendencias claras y definidas, para lo cual será necesario mantener el actual programa de evaluaciones desarrollado por el Mineduc.

La tabla 7.19 muestra los resultados de la evaluación nacional de logros en matemáticas y lectura realizada en 2008 a estudiantes de sexto grado de primaria, tercer grado del ciclo básico del nivel medio y graduandos de este último nivel. Al respecto se pueden hacer varias observaciones: a) en ambas áreas fundamentales para el aprendizaje, el nivel de logro desciende conforme asciende el nivel o ciclo educativo. Al final del nivel medio solamente el 11.1% de los estudiantes alcanza el criterio en lectura y el 3.5% en matemáticas. Este bajo desempeño del sistema educativo, medido por estos

Tabla 7.19 **Resultados de la evaluación nacional de logros en matemáticas y lectura (2008) (porcentaje)**

	Sexto grado primaria		Tercer ciclo básico del nivel medio		Graduandos del nivel medio	
	Matemáticas	Lectura	Matemáticas	Lectura	Matemáticas	Lectura
Por sexo						
Mujer	51.3	37.3	17.9	25.3	2.4	11.1
Hombre	54.8	33.5	24.6	29.0	4.7	11.1
Por etnicidad						
Maya	44.4	19.5	16.3	15.4	0.8	4.1
Ladino	58.0	44.2	24.1	31.9	4.6	14.3
Garífuna	50.8	23.5	20.0	13.9	1.3	4.2
Xinka	44.9	26.8	19.9	14.1		2.3
Otros	53.4	28.6	23.9	31.9	4.3	10.2
Nacional	53.1	35.3	21.4	27.2	3.5	11.1

Fuente: Mineduc, Digeduca. *Resultados de evaluaciones nacionales.*

180 Fortín, A. (2008).
181 Gálvez-Sobral, A. y Moreno, M. (2010).
182 Fortín, A. (2008: 1-2).183 Kolen, M. y Brenan, R. (2004).
183 Kolen, M. y Brenan, R. (2004).
184 Fort'n, A. (2008).
185 Los informes de estos estudios pueden obtenerse en www.mineduc.gob.gt/digeduca 186 Galo de Lara, C. (1996).

indicadores de calidad educativa, constituye un llamado de atención nacional, ya que al final de aproximadamente 12 años de formación, los estudiantes tienen menores oportunidades de éxito en el nivel superior o en el mercado laboral. b) Los estudiantes hombres aventajan a sus contrapartes mujeres en cuatro de seis comparaciones; las mujeres solamente tienen mejores resultados en lectura en sexto grado y resultados iguales en lectura entre graduandos. Estos resultados reflejan que las desigualdades de género en educación son complejas. Niñas y jóvenes mujeres están en mejor relación numérica con respecto a los niños y jóvenes hombres que hace 15 años; pero la paridad numérica no es suficiente, también se necesita la paridad en resultados de calidad educativa. c) Por etnicidad, los estudiantes ladinos tienen mayores niveles de logro que los mayas, garífunas y xinkas, en todas las comparaciones por área y nivel educativo. Si esta desigualdad no se revierte, el sistema educativo estará contribuyendo a acentuar la situación de inequidad de los pueblos indígenas.

2.2.4 Descentralización y participación

Durante 1986-1990 se hizo un esfuerzo por revisar la estructura educativa y se promovió un proceso de reforma escolar basado principalmente en la regionalización.[186] Se establecieron ocho regiones educativas con sus respectivas Direcciones Regionales que, en varios casos, coincidieron con las que usaban el Maga y el MSPAS. En 1996 se crearon las Direcciones Departamentales de Educación por medio del Acuerdo Gubernativo 165-96. Este instrumento legal estableció la filosofía, funciones y mecanismos de operación, de tipo descentralizado, de la Dirección Departamental. Además, fijó los requisitos mínimos para optar al puesto de director departamental de educación, estableciendo, asimismo, el proceso de nombramiento. Posteriormente, se dotó a las Direcciones Departamentales de una infraestructura básica de funcionamiento y de los puestos de trabajo correspondientes.

La participación de la comunidad en la gestión educativa como parte del proceso de descentralización fue enunciada desde 1986. La política llamada *Propiciar la gestión participativa en una concepción integrada de las comunidades escolares y educativas* incluyó como estrategia la creación de Juntas Escolares integradas por docentes, administradores, padres y madres de familia y alumnos.[187] La Junta Escolar, como denominación, se ha mantenido hasta la fecha, pero su integración, funciones y ubicación dentro de la estructura del Mineduc han cambiado.

En el *Aidpi*, el Gobierno se comprometió a otorgar a las comunidades y sus familias, como fuente de educación, un papel protagónico en la definición del currículo y del calendario escolar. También, un rol protagónico para proponer el nombramiento y remoción de los maestros, a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales. Por medio del Acuerdo Gubernativo 565-98, del 26 de agosto de 1998, se instituyeron las Juntas Escolares, integradas por el director de la escuela, un maestro y tres padres de familia, electos entre ellos.[188] Sus funciones incluían asegurar que se brinden servicios educativos gratuitos; hacer gestiones para que se proporcione local, mobiliario y equipo, útiles, materiales de enseñanza y alimentos necesarios para el funcionamiento de la escuela; administración de los fondos y bienes de su propio patrimonio escolar. En 1998 se organizaron 1010 Juntas Escolares; en 1999 había 5135. En 2007 se contaba con 10,724 Juntas y 4683 Comités Educativos.[189] Para 2004, cada Junta recibía una cantidad por alumno para brindar servicios de refacción escolar, útiles escolares, implementos deportivos y remozamiento de escuelas. En 2008, cuando las escuelas de autogestión pasaron a ser escuelas oficiales, los Comités Educativos fueron disueltos.

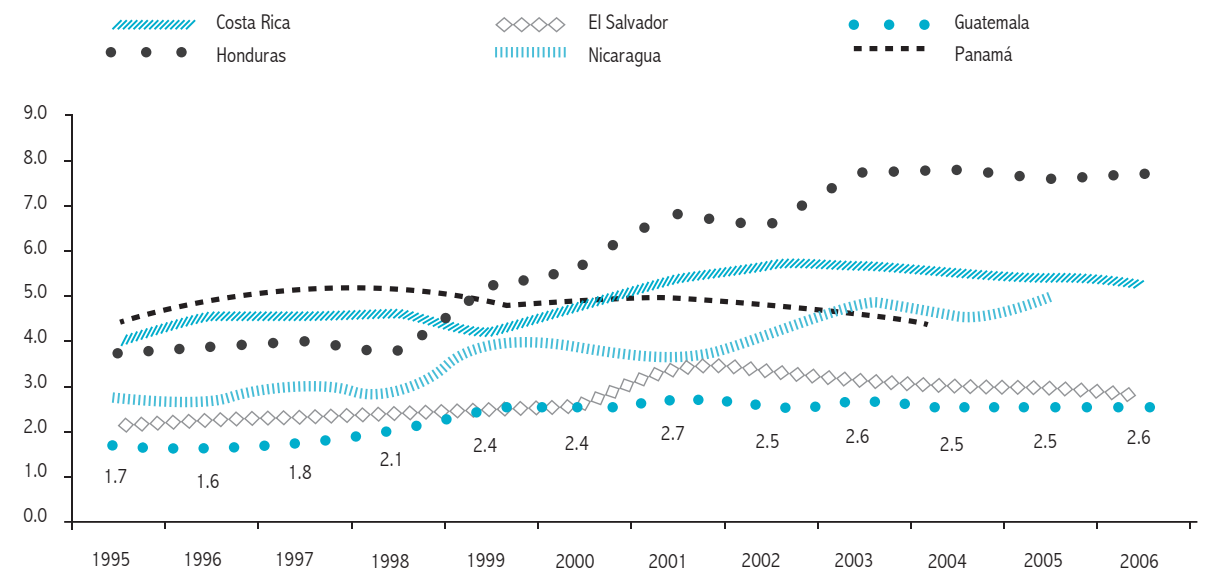
2.3 Financiamiento

En el tema educativo, pese a los esfuerzos encauzados para el sector, persisten fuertes desafíos. En 2002, Guatemala gastaba menos de USD 100 anuales por niño en edad escolar, mientras que El Salvador, que también gasta poco, estaba gastando más de USD 150 y Costa Rica casi USD 200. El promedio latinoamericano era de USD 300. Por otra parte, la participación del gasto en educación en los egresos totales ha oscilado entre el 19.0 y el 20.0%. A pesar de este aumento significativo del gasto público, Guatemala es el país que menos invierte en educación como proporción del PIB en Centro América (gráfica 7.22).

El Mineduc tiene a su cargo el 75.0% de la ejecución del gasto público en educación,[190] el resto es gastado por otras entidades públicas, incluyendo a la Usac. En términos nominales, el presupuesto asignado y ejecutado por dicho Ministerio ha venido aumentando en el período estudiado; sin embargo, en términos reales *per cápita*, la mejora no es sustancial (véanse gráficas 7.23 y 7.24).

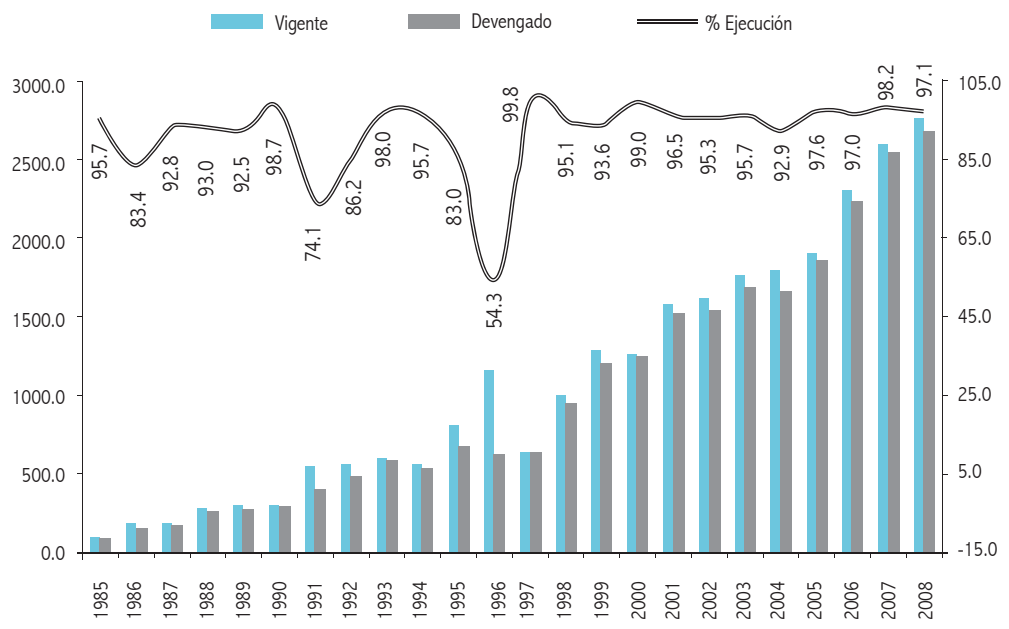
186 Galo de Lara, C. (1996).
187 Mineduc (1987).
188 Mineduc (1999).
189 Mineduc (2008).
190 Función 303 según el «Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala». Minfin.

Gráfica 7.22 Evolución del gasto público en educación en Guatemala y Centro América (como porcentaje del PIB)



Fuente: base de datos de Cepal.

Gráfica 7.23 Evolución del presupuesto vigente y devengado del Mineduc (1985-2008) (millones de quetzales y porcentaje)



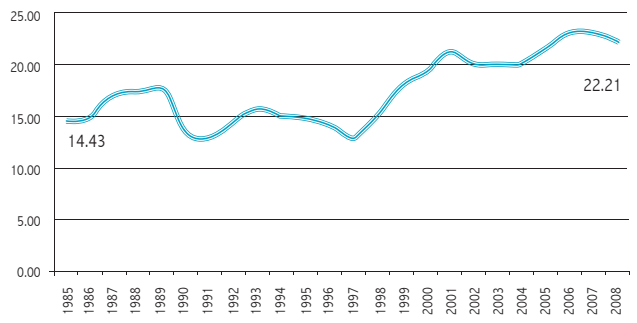
Fuente: Minfin.

El gasto público en educación siguió aumentando alrededor de 9.0% por año, en términos reales, entre 1996 y 2006. Este incremento obedeció, principalmente, a las metas de gasto establecidas en los *Acuerdos de paz*: «[...] como mínimo, el gasto ejecutado en educación en relación con el PIB debería crecer en 50 por ciento entre 1995 y 2000».[191] Para cumplir con este compromiso, se fijaron metas anuales intermedias entre 1997 y 1999 que, en promedio, fueron alcanzadas.

Un estudio realizado en 1998 indica que «las raíces del problema de la falta de cobertura y la deficiente calidad de la educación parecen estar en la concentración de recursos

191 *Asesa*.

Gráfica 7.24 **Evolución del presupuesto devengado real del Mineduc *per cápita* (1985-2008)**



Fuente: Minfin.

en las áreas urbanas del país y el centralismo en la toma de decisiones. Se ha carecido de una política real de focalización del gasto en los sectores de mayor pobreza o ruralidad».[192] El crecimiento del gasto tiende a ser mayor a nivel central y en los rubros administrativos que en los rubros que efectivamente llegan a la población meta del sistema educativo: los niños, niñas y jóvenes.

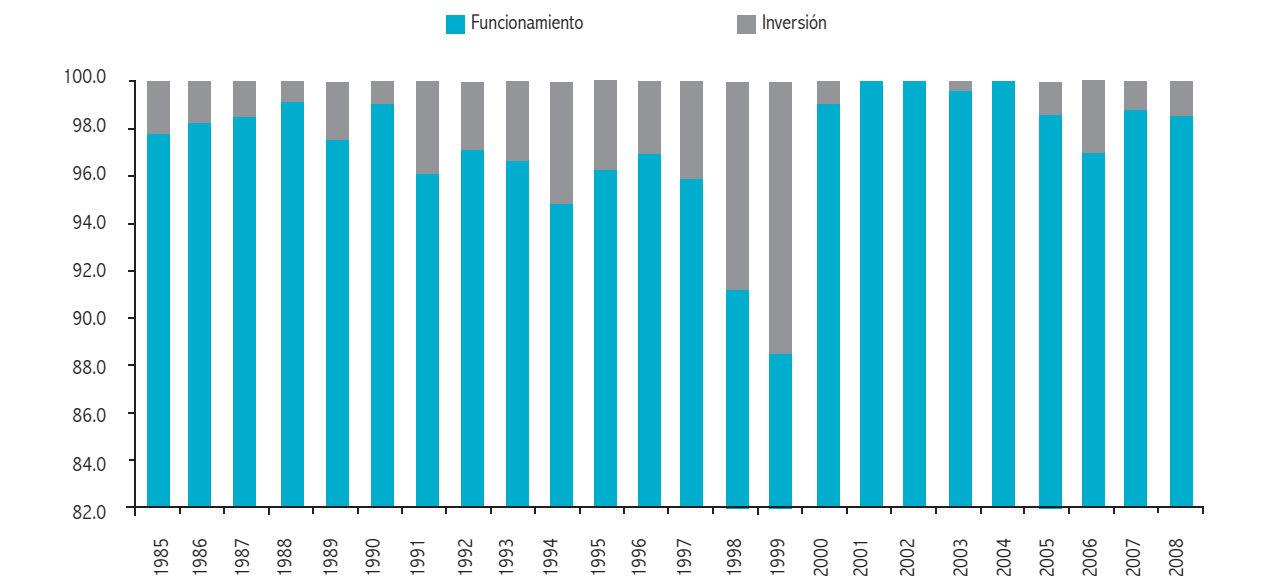
Un análisis del Presupuesto de ingresos y egresos de la nación realizado por el Icefi en 2009 permite conocer la cantidad de recursos ejecutados para mejorar las condiciones de vida de la niñez y la adolescencia en el país, el cual asciende a 17,753.3 millones de quetzales, «lo que representa el 35.7% del presupuesto total de egresos». De este monto, «el 49.6% se refiere a gasto relacionado con programas dirigidos específicamente a este grupo de población».[193] El 46.3% de la inversión pública nacional en niñez y adolescencia, según la misma fuente, se destina a educación, otro 20.7% a vivienda y servicios comunitarios, «donde los programas de abastecimiento de agua juegan un papel significativo». La protección social equivale al 18.9% del presupuesto destinado a niñez y adolescencia, teniendo «un rol importante tanto el programa de transferencias condicionadas, "Mi Familia Progresa", como el programa de alimentación escolar».[194]

A continuación se presenta la distribución porcentual del presupuesto del Mineduc en funcionamiento e inversión, destacándose esta última en el período posterior a los *Acuerdos de paz*, en los años de 1997 a 1999.

La grafica 7.26 muestra lo que representa el presupuesto devengado del Mineduc respecto del PIB. Se observa una mejora después de los *Acuerdos de paz*, entre 1998 y 2001, y luego un lapso sin mayores variaciones alrededor del 2.0% del PIB.

Como conclusiones de la sección sobre educación se ofrecen las siguientes. En el período estudiado, el alfabetismo ha avanzado, entre otros, debido a la continuidad de las políticas de alfabetización y al incremento sostenido de la cobertura en la primaria. Se alcanzó la meta fijada en los *Acuerdos de paz* unos años después. A nivel nacional han disminuido las brechas por sexo, etnicidad, área y nivel de

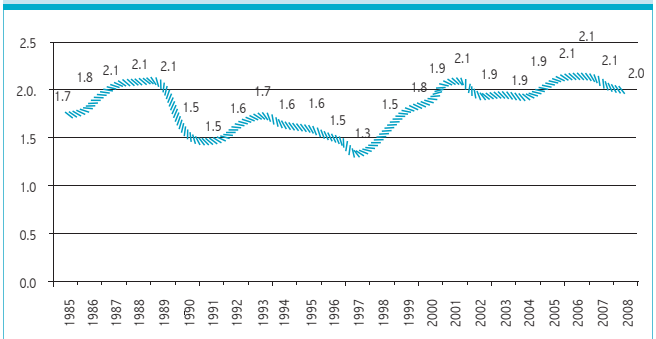
Gráfica 7.25 **Gasto público en funcionamiento e inversión Ministerio de Educación (1985-2008)**



Fuente: Minfin.

192 Centro de Investigaciones Económicas Nacionales y Center for International Private Enterprise (Cien-Cipe), (1997).
193 Icefi (2009: 32).
194 *Ibíd.*, p. 33.

Gráfica 7.26 **Presupuesto devengado del Mineduc, como porcentaje del PIB (1985-2008)**



Fuente: Minfin.

pobreza. Sin embargo, el alfabetismo sigue siendo más bajo en el área rural, entre las mujeres, la población indígena y las personas más pobres.

El número de estudiantes atendidos en los niveles pre primario, primario y medio ha aumentado de más de 1.3 a más de 4.4 millones entre 1987 y 2009. El Estado ha logrado aumentar y mantener el predominio de la cobertura de la pre primaria y la primaria por arriba del 80.0%. En cambio, en el ciclo básico del nivel medio, su participación ha bajado de la mitad a menos de un tercio, aunque también ha aportado al financiamiento del sector cooperativo que ha crecido de 18.0 a 25.0%. Esto implica que en la actualidad financia total o parcialmente al 54.0% del estudiantado del ciclo. En el ciclo diversificado, el cual constituye el puente entre el nivel medio y el universitario o el mercado laboral, el sector público ha perdido participación, de 45.0 a 20.0%. En resumen, para cumplir con lo establecido en la *Constitución de la República*, en el Artículo 74, relativo a la educación obligatoria y gratuita, al Estado todavía le hace falta un mayor esfuerzo especialmente en el ciclo básico. Con relación al *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, específicamente a la accesibilidad de la enseñanza secundaria mediante una progresiva gratuidad, el Estado muestra rezago, ya que su participación ha disminuido en vez de haber aumentado.

En materia de igualdad, ha habido progreso en la paridad numérica entre mujeres y hombres en todos los niveles educativos, incluyendo el universitario. En el caso de los pueblos indígenas, datos disponibles recientes indican que el Estado atiende a la mayoría de los estudiantes indígenas que están en la pre primaria y la primaria, pero sólo a un tercio de los que estudian en el nivel medio. Además, en este nivel, que es el que puede contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, los estudiantes indígenas atendidos por todos los sectores (oficial, privado y cooperativo) representan el 22.0 y el 13.2% de la matrícula total del ciclo básico y el ciclo diversificado. Por lo tanto, el acceso de la población escolar indígena al nivel medio está condicionado, en la mayoría de los casos, por la capacidad económica de los hogares. Tomando en consideración que el mayor peso de la pobreza recae en los pueblos indígenas, esta situación todavía revela inequidad en el acceso.

En relación a la pertinencia cultural y lingüística, la EBI como oferta del Estado ha respondido a una política gradualista desde los años 80, por medio de la cual paulatinamente ha aumentado el número de estudiantes, el número de idiomas y comunidades lingüísticas atendidos y se ha elevado la jerarquía institucional desde un proyecto piloto hasta un Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural. Sin embargo, a fines de la presente década, en el mejor de los casos, el Estado está atendiendo al 15.0% de la población del sector oficial en escuelas EBI, cuando el porcentaje de estudiantes indígenas en dicho nivel y sector corresponde aproximadamente a un tercio. Se dice *en el mejor de los casos*, porque las escuelas EBI, en términos generales, no ofrecen educación bilingüe intercultural en los últimos grados de la primaria. La crítica compartida por especialistas es que la EBI no ha crecido verticalmente, lo cual pone en riesgo el objetivo de la sostenibilidad de un bilingüismo estable. Tampoco ha logrado evolucionar cualitativamente hacia un modelo de educación intercultural bilingüe u otras opciones más cercanas a los avances en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Moverse en esta dirección implica políticas de largo plazo en las dimensiones del currículo, la formación de docentes, la elaboración de materiales y el financiamiento.

La educación debe tener la calidad necesaria para que las personas adquieran las *competencias* que define el currículum. Las competencias de área curricular comprenden las capacidades, habilidades, destrezas y actitudes que los estudiantes deben lograr en matemáticas, comunicación y lenguaje, ciencias naturales y otras áreas. Las políticas curriculares han tenido continuidad a lo largo del período estudiado. Desde que se publicó el *Diseño de la reforma educativa* en 1998, se ha avanzado en la elaboración del marco general de la transformación curricular, el diseño de CNB para casi todos los niveles y la implementación gradual del mismo. Sin embargo, todavía está pendiente la supervisión y asistencia técnica de su aplicación en el aula. Las políticas de formación docente, por el contrario, se han caracterizado por su discontinuidad. Las políticas de evaluación tampoco se tradujeron en mediciones comparables sino hasta los últimos años. Por ello, los resultados de la evaluación nacional de logros de 2008 proporcionan una medición reciente de calidad. En el caso del nivel primario, dominado por el

sector público, el 53.0 y el 35.0% del estudiantado logró el criterio respectivamente en matemáticas y lectura. Desde el punto de vista del derecho a la educación y del desarrollo humano, esto implica que una porción importante de la niñez guatemalteca no está obteniendo un aprendizaje efectivo en el servicio público y el privado que le permita ser y hacer con éxito lo que contemple en su plan de vida. Lo mismo, pero más agravado, está sucediendo en el nivel medio, donde el sector público tiene menor participación pero el Mineduc cuenta con la rectoría sobre todos los sectores participantes. Mientras la calidad del sistema educativo sea deficiente, la educación como pieza clave de las capacidades humanas limitará las opciones que la niñez y la juventud guatemaltecas tengan en el futuro para ser y hacer lo que han contemplado en sus planes de vida. Por ello, la política de evaluación debe ser un instrumento fundamental para realimentar la calidad del sistema educativo.

En el tema de financiamiento, los *Acuerdos de paz* propusieron incrementar para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación con el PIB en 50.0% respecto del gasto ejecutado en 1995. Para cumplir con este compromiso, se fijaron metas anuales intermedias entre 1997 y 1999 que, en promedio, fueron alcanzadas. Desde mediados de los años 90, el gasto público en educación, el cual incluye al Mineduc y la Usac, se ha mantenido a la zaga en Centroamérica como porcentaje del PIB. La apuesta por la educación para contribuir al desarrollo humano requiere un financiamiento sostenido, ejecutado en forma eficaz, eficiente y transparente.

CAPÍTULO 8

La justicia no habla en lengua de indios,
la justicia no desciende a los pobres,
la justicia no usa caites,
la justicia no camina descalza
por caminos de tierra...

Humberto Ak'abal

El Estado, la seguridad y la justicia

C 8

En una definición intencional, el Estado es una organización compleja constituida por burocracia e instituciones que tienen como función asegurar la vigencia del Estado democrático de derecho, promulgar las leyes y ser el instrumento que ejecuta las políticas públicas de gobierno.[1] El poder público, en tanto se asegura el monopolio de la fuerza legítima, debe utilizar esa condición para dar a los ciudadanos, entre otros, el derecho a la seguridad y la justicia. En la historia de la definición de los derechos humanos, los primeros en ser reconocidos fueron los llamados derechos civiles, los cuales están recogidos, entre otros instrumentos, en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP).[2]

El sentido profundo que tienen los derechos civiles es el de otorgar al ciudadano la certeza de que su vida, su integridad, su patrimonio y el entorno en el cual se mueve serán protegidos por el Estado; y de que si no es así, éste le ofrece protección jurídica para que las instituciones encargadas de ello le restituyan sus bienes perdidos y/o castiguen al o los responsables de la afrenta cometida. En resumen, dar seguridad y justicia es lo que ocurre en una situación en que funciona un Estado democrático de derecho.

El Estado guatemalteco está organizado con la intención de ser un Estado democrático de derecho. Corresponde, en este capítulo, examinar cómo cumple sus funciones como tal, o cómo garantiza a sus ciudadanos los derechos a la seguridad y a la justicia. Con base en lo expuesto, existen dos maneras de enfrentar este tema que se diferencian cuando se vive el ejercicio de la democracia. Una, cuando actúa el Estado como poder que reconoce y respeta derechos a los miembros de la comunidad; otra, cuando surge el ciudadano que los reclama desde la sociedad. Es un proceso intercambiable de recibir y exigir, reconocer y ejercitar, un movimiento de doble dirección. No obstante, aunque los derechos son exigibles, el Estado debe contribuir a realizarlos.

En este capítulo, es *el primer punto de vista* el que más interesa, es decir, el Estado que cumple la función de dar seguridad y justicia y de recibir los reclamos que formulan los ciudadanos. Esta importante función adquiere más sentido cuando, como ocurre desde hace un tiempo en Guatemala, existe una percepción de inseguridad y de falta de confianza plena en la justicia. Cuando ello sucede, los afectados no son sólo las víctimas individuales, sino la sociedad entera, pues el daño causado a las víctimas y sus familiares, así como la impunidad (al no garantizarse de forma efectiva las obligaciones del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de hechos delictivos), tienen efectos que perjudican a todos.

La democracia electoral que se vive desde 1986 redefinió el papel del Estado como uno democrático, pero desde entonces —y sobre todo después de 1997— los poderes públicos se han debilitado paulatinamente, según los propósitos de modernización y reforma que buscaron darle al Estado un carácter subsidiario.[3] Siendo la seguridad la razón misma del ser estatal y además un componente esencial de la ciudadanía, no se explica por qué existen tendencias a reducir sus ingresos, limitar sus ámbitos de acción y darle una función subsidiaria. Es preciso advertir que tales fuerzas reduccionistas han tenido éxito; en las condiciones actuales (como lo muestra este Informe) y por la magnitud del desafío criminal, el Estado subsidiario no puede cumplir adecuadamente con sus funciones básicas.

La gravedad de la situación que se dilata con el paso del tiempo es que se afianzan las formas colectivas del crimen

1 PNUD/OEA (2009: 61).
2 Guatemala aprobó el PIDCP mediante el Decreto 9-92 del Congreso de la República, de 21 de febrero de 1992 y adhirió el 1 de mayo de 1992.
3 En el capítulo IV se presentan datos sobre lo que se califica como un Estado débil.

violento, que según algunos debería llamarse *crimen organizado* y según otros, *delincuencia organizada.*[4] Sus miembros operan como conjuntos criminales sujetos a una lógica empresarial, es decir, con acciones bien organizadas de largo plazo, que se proponen una sustancial acumulación de capital por intermedio de ganar influencia política y ejercitar modalidades de poder económico, social y político mediante las cuales establecen vínculos con políticos, militares, empresarios y otros actores y ámbitos estratégicos de la vida nacional.

De hecho, las organizaciones dedicadas a la delincuencia, en este nivel, emprenden operaciones financieras, mercantiles, bancarias por intermedio del soborno, la extorsión, la venta de servicios y, sobre todo, la cooptación. En la actualidad, los grupos locales poseen alianzas con poderosos intereses internacionales, los llamados cárteles criminales de México, Colombia y otros países, con capacidad de encontrar ayudas políticas y crear espacios de poder. El narco negocio es, por definición, la organización de los criminales que, como lo aseveró A. Touraine hace un tiempo, aspiran a moverse en sociedades donde el Estado sea débil y el mercado sea libre. *El ideal narco liberal se cumple en Guatemala*.

1. Seguridad

1.1 Las definiciones de seguridad

Durante un largo tiempo se utilizó la categoría 'seguridad' en el marco de la Guerra Fría[5] y se habló de *seguridad nacional*; se hacía referencia, de esta manera, a ciertas formas de percibir y valorar el campo político de la rivalidad entre las grandes potencias. A partir de la publicación del primer *Informe de Desarrollo Humano* mundial, en 1990, cobró relevancia la noción de *desarrollo humano*,[6] la cual supone la existencia de seguridad para poder realizarlo. Expertos de las Naciones Unidas analizaron ambos temas en el seno de un intenso debate. En un importante estudio sobre este tema, preparado por el PNUD para el ámbito regional centroamericano, se define la seguridad humana como «la protección universal contra el delito violento o predatorio»; asimismo, por seguridad ciudadana se entiende la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas —su vida, su integridad, su patrimonio— contra un tipo específico de riesgo (delito) que pueda afectar en forma «súbita y dolorosa» su vida cotidiana.[7] La seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana. Si se entiende por desarrollo humano *el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades para la gente*, es necesario agregar que esas oportunidades u opciones deben realizarse en un ambiente seguro y libre.[8]

En los hechos de la vida diaria, lo que hay propiamente es una producción de experiencias de inseguridad, causada por la variada cantidad de relaciones que no controlamos y que ocasionan resultados cuya causa desconocemos. Por ello, resulta importante distinguir entre (in) seguridad *objetiva* y *subjetiva*. La primera es la que se produce como resultado de procesos o situaciones propias de la vida misma; por ejemplo, una persona se puede enfermar o morir, eventualmente puede ser atropellada por un descuido suyo o del que maneja. Frente a acontecimientos como esos, pueden existir cálculos más o menos precisos —los cálculos actuariales— que las compañías de seguros de accidentes, de alerta médica y otras, manejan. La persona se asegura, compra seguridad en un marco aleatorio o azaroso. Con ello no evita ni la muerte ni las enfermedades pero, para bien o para mal, paga para tener algunas certezas. El seguro social, patrocinado por el Estado, responde justamente a situaciones de inseguridad objetiva.

Pero hay también una (in) seguridad *subjetiva*, que es la estimación que cada quien hace sobre el grado de riesgo al que está expuesto, dependiendo del tipo de sociedad en la que vive.[9] Si los datos sobre criminalidad (suma de todos los delitos registrados en un espacio delimitado y en un momento preciso) van aumentando, como ocurrió en Guatemala entre 1995 y 2005, en que hubo 20,633 hechos y diez años después, 33,328, los ciudadanos experimentan una contagiosa inseguridad subjetiva. Este clima es dañino para la ciudadanía y su entorno privado, así como para los poderes públicos, que pierden legitimidad. Lo grave del panorama nacional es que esas situaciones de inseguridad subjetiva crecen porque los hechos criminales se multiplican; también, por otros factores, como la pérdida de credibilidad y confianza en los poderes públicos.

4 El 'crimen' configura una conducta antisocial que puede o no estar tipificada como 'delito'; por su parte, éste expresa la tipificación legal de una conducta antisocial que es sujeta a la persecución penal del Estado. Por razones prácticas, en este capítulo se consideran sinónimos. Por otra parte, hay diferentes puntos de vista con relación a términos asociados. Unos favorecen el uso del término «delincuencia organizada» y otros, el de «crimen organizado». «Crimen organizado» también puede considerarse como un concepto más amplio que el de «delincuencia organizada», y ser usado en una política de persecución penal pública, que capta el fenómeno desde una perspectiva sociológica y no lo limita a la visión meramente jurídica.

5 Arévalo, B. (2002c: 19-85).

6 El primer informe mundial definió el desarrollo humano como «un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo [...]». PNUD (1990: 33).

7 PNUD (2009: 31) y Rosada Granados, G. (2009: 2-8).

8 PNUD (2004c: 26).

9 PNUD (2009a: 28).

1.2 Seguridad, inseguridad y el Estado

La *Constitución Política de la República de Guatemala* establece en su artículo 1 «[…] que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia»; y en el artículo 2 proclama que es deber del Estado garantizar a los habitantes del país, entre otros aspectos, la seguridad y la justicia. De forma más específica, señala quiénes son las autoridades y cómo se organiza la satisfacción de estas altas finalidades. Además, en el inciso 1 del artículo 6 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Decreto 9-92),[10] se establece que «El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente». Y el inciso 1 del artículo 9 del PIDCP promulga el «derecho a la libertad y a la seguridad personales».

Varias leyes ordinarias desarrollan aspectos prácticos de la disposición constitucional. Aunque se trata de un fundamento jurídico y político universal, que crea el orden en una sociedad, en Guatemala el poder público no siempre ha cumplido tales obligaciones. Antes de 1985, en las condiciones anormales creadas por el conflicto armado, los valores asociados con la seguridad del ciudadano y el castigo del delincuente dejaron de cumplirse. Por ello, se reconoce con razón la significación distinta que adquirieron esos derechos, en sitios o períodos distintos de la historia nacional.

En relación con el tema de la seguridad en el período histórico que interesa al presente Informe —1985-2009— hay una pregunta referida a *quiénes producen la inseguridad, de dónde vienen las amenazas o daños*, *en qué consisten las ofensas, vulnerabilidades o riesgos y cómo prevenirlos o evitarlos.* La respuesta puede parecer equívoca si se recuerda la historia nacional, pues durante extensos lapsos fue el Estado la mayor fuente de inseguridades. En efecto, los agentes del Estado eran victimarios y jueces, confundidos en una conducta contradictoria: en tanto ejecutores del daño eran culpables de delito, pero actuaban seguros de que no habría pena.[11] A ese resultado se le ha llamado *situación de impunidad*, como la imposibilidad de aplicar la justicia y resarcir el daño.

Desde 1985 esa situación ha tenido variantes y la violación de los derechos humanos por parte del Estado ha sido sustituida por la actividad delictiva que producen, desde la sociedad, los agentes privados. En la actualidad la situación puede ser distinta, pero es igualmente grave para el ciudadano. Se discute si los derechos humanos sólo pueden ser violados por el Estado, pues los particulares con su conducta lesiva sólo caben en el rubro de la criminalidad privada. Lo cierto es que la razón principal para ocuparse de la seguridad ciudadana es el respeto a los derechos humanos —y el desarrollo humano— de las personas.[12]

Los hechos delictivos han crecido en intensidad numérica y cualitativa y, al mismo tiempo, van en aumento las conductas criminales que no tienen castigo. La sociedad se encuentra, de nuevo, viviendo una *situación de impunidad* porque el Estado no tiene la capacidad suficiente para impartir justicia en todos los casos en que sea necesario. Se dice «de nuevo» porque, en décadas anteriores a 1985, los agentes del Estado, especialmente miembros del Ejército, de las Policías y grupos paramilitares, cometieron crímenes, abusos y hechos diversos calificados como delitos por el *Código Penal* y otros instrumentos legales, hechos que no fueron sancionados y, en ocasiones, ni siquiera investigados.

El resultado de esa conducta estatal fue que el sentido de justicia y sanción se volvió opaco, impreciso, y que la impunidad generalizada terminó por afectar al Estado mismo, deformándolo. Se debilitó el poder judicial, cuya función es impartir la justicia. Los recursos financieros y humanos mermaron y las instituciones encargadas de castigar, decayeron. Es necesario señalar que existe el peligro de una inercia social que convierte en «normal» lo que por su propia naturaleza no lo es: la aceptación del crimen. Los miembros de la sociedad terminan por aceptar que el poder público es débil e incompetente; y aquellos que pueden compran su seguridad y/o ejercen justicia por su propia mano. El mundo de lo público se «reduce» y los pobres o los débiles quedan desprotegidos.

1.3 Los desafíos de la criminalidad

Existe un visible crecimiento de los hechos criminales en el país; aumenta el número de delitos, los cuales se extienden a todo el ámbito geográfico nacional y profundizan los rasgos de excesiva crueldad. Los estudios académicos, informes de instituciones internacionales, medios de comunicación social y otras instancias de la vida pública dan cuenta de cómo el crimen —que es violencia interpersonal— ha venido erosionando las relaciones sociales privadas y públicas, hasta convertirse, junto a la pobreza, en la mayor amenaza para el devenir cotidiano de la gente y, con ello, para el funcionamiento previsible de toda la sociedad. La violencia

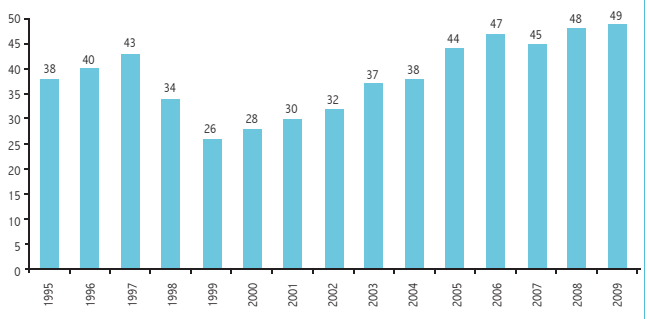
10 Guatemala aprobó el PIDCP mediante el Decreto 9-92 del Congreso de la República, de 21 de febrero de 1992 y adhirió el 1 de mayo de 1992.
11 Esto también se dio por la comisión de crímenes que aún no estaban tipificados como delitos, tal el caso de «las desapariciones forzadas», tipificadas como delito hasta a partir de 1996.
12 Véase una excelente discusión sobre este tema en PNUD (2009a: 50 y ss.).

del crimen produce inseguridad, la cual se manifiesta de diversas maneras en la existencia de las personas, su patrimonio, relaciones y expectativas. Afecta directamente al desarrollo humano al reducir las posibilidades de una vida digna y plena.

De las múltiples fases de la violencia criminal, la que socialmente es más repudiada y, por ello, temida, es la muerte intencional ocasionada por otro(s), que se registra oficialmente como *homicidio*. Sobre esta modalidad delictuosa existe información estadística relativamente abundante pero no necesariamente precisa; se requiere admitir que en el país ha mejorado la calificación y registro de esta clase de información, sobre todo después de que terminó de manera oficial el conflicto armado interno. Durante los primeros años de los gobiernos democráticos (que corresponden a la fase de «liberalización» del proceso), fueron confusas las cifras de crímenes, unos políticos causados por agentes estatales y otros ocasionados por individuos particulares. En el primer gobierno democrático (1986-1990) se contabilizaron 2052 homicidios *extrajudiciales* y, entre 1991-1995, fueron 1190.[13] A partir de esta última fecha, la contabilidad del *homicidio apolítico* empezó a crecer.

En la gráfica 8.1 se observa que en el período 2007-2009, el número de muertes violentas se ha movido entre tasas de 45-49 homicidios por cada 100,000 habitantes, lo que duplica el promedio anual de víctimas habidas durante el conflicto armado.[14] Estos números parecieran ocultar una difícil verdad: que la sociedad se encuentra sumida en un nuevo tipo de conflicto que la desorganiza: mafias criminales en abierto desafío al Estado. El ritmo homicida ha sido ascendente[15] y ha alcanzado niveles que sitúan a Guatemala entre los países más violentos del mundo. En 2006 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes fue de 9 en el mundo, 25 en América Latina, 31 en Centroamérica y 47 en Guatemala, sólo superada por El Salvador, con 65.[16]

Gráfica 8.1 Tasa de homicidios por 100,000 habitantes (1995-2009)

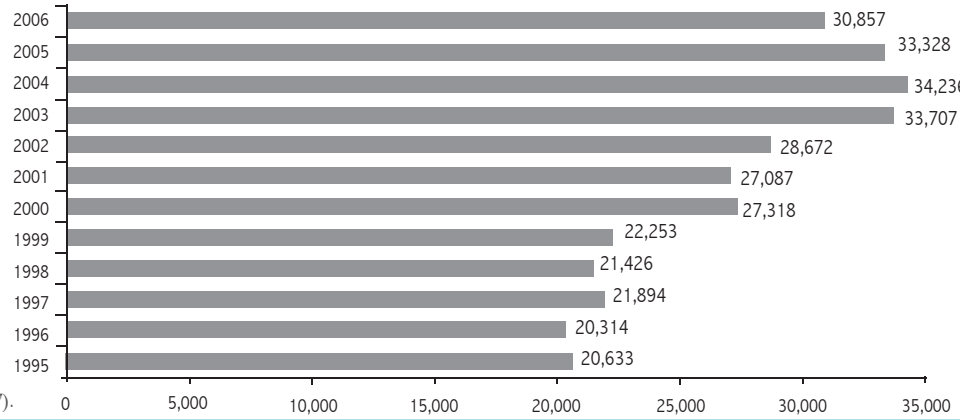


Fuente: homicidios: Policía Nacional Civil (PNC); población: Instituto Nacional de Estadística (INE).

En la figura 6.27 (véase capítulo VI) se visualiza geográficamente la tasa de homicidios por municipio en 2009. De acuerdo a esos datos, las tasas más bajas se encuentran en regiones mayoritariamente indígenas y las tasas más altas, en zonas con población predominantemente no indígena y urbanas.

Se presentan, a continuación, varias gráficas con información sobre delincuencia a nivel nacional para años posteriores a 1994. No fue posible obtener datos para 1985-1994. Los informes del Ministerio de Gobernación (Mingob) a los que se tuvo acceso inician sus series en 1995. Si bien para algunos delitos se cuenta con información desagregada por sexo, como se muestra en otra sección de este capítulo, existen limitaciones en la Policía Nacional Civil (PNC) para establecer y registrar la etnicidad de la víctima.

Gráfica 8.2 Criminalidad (1995-2006) (número de delitos)

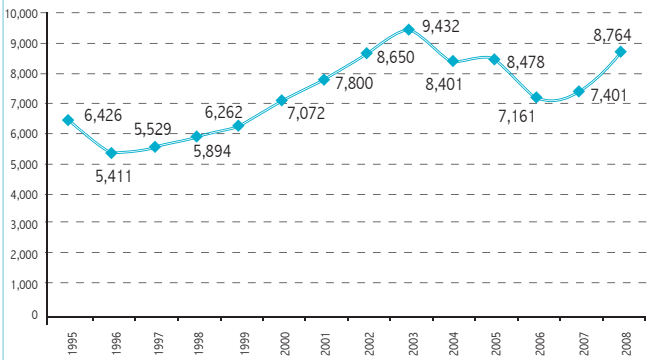


Fuente: Mingob (2007).

13 Ball, P. *et ál.* (2005: 131, anexo 1). En el texto se habla de violencia y asesinatos institucionales, es decir, causados por el Estado. Las cifras que se manejan son mínimas, pues sólo se contabilizaron los datos de la prensa.
14 Cálculos propios con base en los datos de Ball, P. *et ál.*, en comparación con las cifras de la PNC que se reproducen en este Informe.
15 Véase, para mayor información, capítulo VI del presente Informe.
16 PNUD (2009a: 69). Promedio centroamericano calculado con base en datos del cuadro 3.1, en la misma página.

El dato sobre «delictuosidad» se configura como la suma de varios delitos y se presenta aquí como información, solamente para subrayar, por un lado, la tendencia general hacia el crecimiento y, por el otro, la leve disminución en el último tiempo.

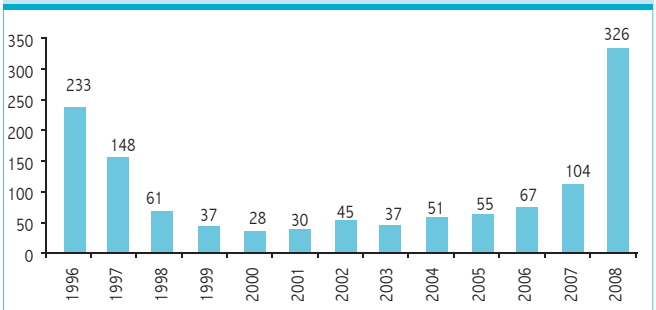
Gráfica 8.3 Vehículos robados (1995-2008) (en número)



Fuente: elaboración propia con base en Mingob (2007) y PNC (2010).

El robo de automóviles constituye un negocio con estructuras criminales que empiezan en la calle y terminan en el interior de grupos financieros. Un estudio del PNUD sobre la economía no observada indica que se trata del «negocio criminal más rentable y mejor organizado [...] redes ilegales que se crean mediante una estricta lógica empresarial [...]».[17] El robo de un automóvil cada hora, en la ciudad de Guatemala, es natural que provoque hondas experiencias de incertidumbre sobre la autoridad.

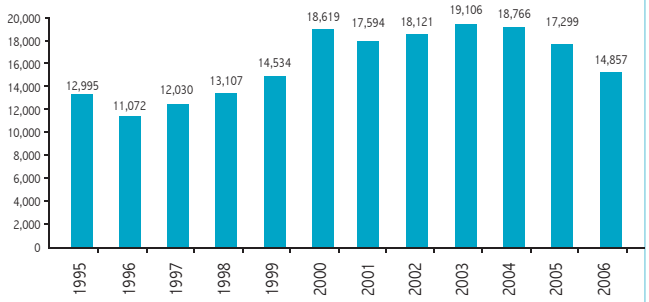
Gráfica 8.4 Secuestros (1996-2008) (en número)



Fuente: elaboración propia con base en PNC (años 2005-2008) y Observatorio Centroamericano sobre Violencia (Ocavi), datos 1996-2004, disponibles en: http://www.ocavi.com/docs_files/file_260.pdf)

Otras expresiones importantes de la criminalidad se observan con los secuestros y los delitos contra el patrimonio. En el primer caso, entre 2000 y 2008 el promedio de secuestros se elevó de 28 a 326 (gráfica 8.4), lo cual refleja una clara tendencia al alza. En el segundo caso, el promedio de delitos

Gráfica 8.5 Delitos contra el patrimonio (1995-2006) (número)



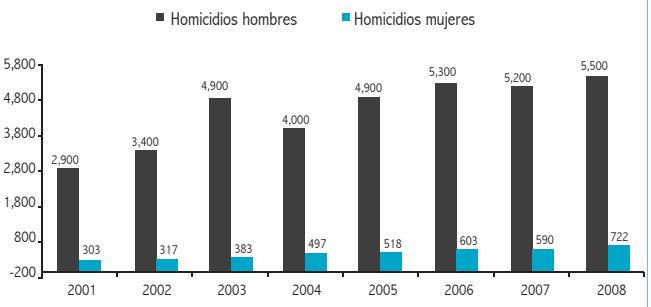
Fuente: Mingob (2007) y PNC (2008).

entre 2000 y 2006 fue 17,766, por arriba del número (12,748) de los cinco años anteriores.

1.4 Inseguridad y violencia contra las mujeres

En el apartado anterior se han presentado las cifras totales de homicidio. Es importante analizarlas de forma desagregada por sexo, pues el número de víctimas mujeres ofrece un aspecto particularmente grave del mundo de la violencia y del crimen en Guatemala. Analizar estos datos desagregados puede darnos una idea de la cantidad de mujeres que son víctimas de los mismos delitos que los hombres. Pueden acercarnos a las realidades desde la perspectiva de las mujeres, pero no necesariamente nos explican las relaciones de poder desiguales entre unos y otras.

Gráfica 8.6 Homicidios por sexo de la víctima (2001 a 2008) (número)



Fuente: Mingob (2007).

Dado que actualmente se encuentra avanzada la documentación sobre las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres en la sociedad —y de manera particular en el seno de la familia, en el trabajo y en otros ámbitos de la vida social—, se puede mencionar que esas relaciones están dominadas por valores tradicionales de naturaleza patriarcal.

17 PNUD (2009b: 11).

Las estadísticas muestran que, numéricamente, son muchos más los hombres que son víctimas de asesinatos, lesiones o delitos contra la vida, el patrimonio y la propiedad, en relación con las mujeres. Ello se debe, entre otros factores, a la falta de registros sobre la victimización femenina y a que los hombres tienen mayor actividad en el ámbito público, por lo cual están más expuestos a este tipo de hechos delictivos. De acuerdo con el *Informe de desarrollo humano para América Central 2009/2010*, «[...] los hombres reportan mayor cantidad de amenazas de muerte en todos los países y también —aunque la diferencia típica es menor— es más común que los hombres sean víctimas de golpizas. Pero se sabe bien que las mujeres son más afectadas por la violencia física en el marco de relaciones íntimas, al paso que los hombres la padecen más en el espacio público.»[18]

Esta diferencia del sentido de la violencia da pie a una consideración sobre el tipo de inseguridad que sufren las mujeres desde otra óptica, ya que para ellas la violencia ocurre más frecuentemente en sus círculos íntimos, donde hay más confianza. Es una forma de inseguridad que el Informe antes citado llama «los delitos silenciados».

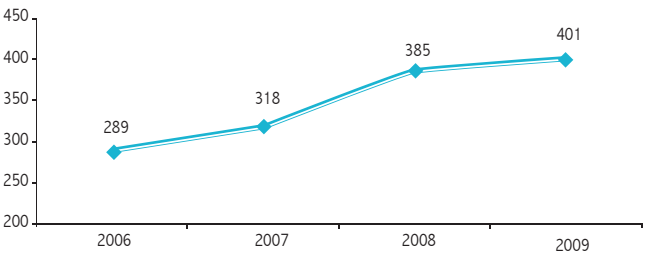
Según el informe de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, la expresión *violencia contra la mujer* se refiere a «[...] todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada. Por consiguiente, la violencia contra la mujer puede tener, entre otras, las siguientes formas:

> a) La violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación;
> b) La violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
> c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.»[19]

Aún hay poca información sobre la victimización de las mujeres a partir de esta tipología. Ello se debe a diversas causas, como la inexistencia histórica de regulación de este tipo de delitos, la escasez de denuncias de las víctimas (por miedo o aceptación de la fatalidad), por falta de recursos, por desconocimiento de la ley, etc. Otra es la falta de instrumentos de medición especializados que tengan en consideración las relaciones inequitativas de poder entre hombres y mujeres.

De acuerdo con el *Informe de desarrollo humano para América Central 2009/2010*, la mayoría de las violaciones registradas son producto de relaciones de confianza entre el agresor y su víctima; gran parte de ellas no son denunciadas. Sin embargo, puede encontrarse un aumento del registro de denuncias de violaciones, siendo éstas, en total, de víctimas femeninas.[20]

Gráfica 8.7 **Denuncias de violaciones sexuales (2006-2009) (número)**



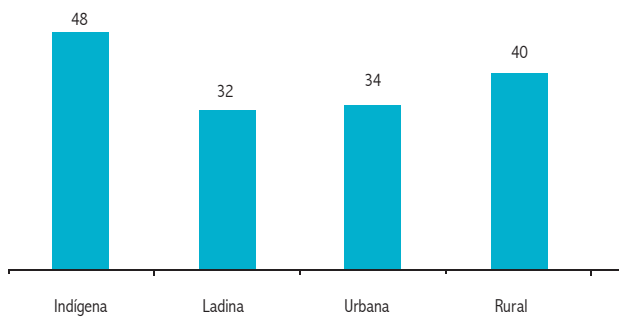
Fuente: PNC.

A pesar de las limitaciones señaladas, se pueden identificar ciertos avances en los últimos años en materia de registro de hechos que tradicionalmente quedaban a la sombra del castigo, sin conocerse. Un ejemplo es la inclusión de indicadores de violencia intrafamiliar en las *Encuestas de salud materno infantil* (*Ensmi*), a partir de la de 2000. Esta reveló que, en un lapso de un año, el 37.3% de las mujeres había sufrido algún tipo de violencia por parte de sus parejas. El porcentaje fue mayor entre mujeres indígenas (48.3) y rurales (40). Una década después, la *Ensmi 2008-2009* reportó que el 45.2% fue víctima de algún tipo de violencia intrafamiliar a lo largo de su vida. Cuando estos datos se comparan con las denuncias realizadas a la PNC o con los registros de casos llevados a juzgados, hay grandes brechas, debidas, entre otros factores, a que las mujeres usualmente son vulneradas en sus espacios más inmediatos y aún existe temor y desconocimiento que limitan

18 PNUD (2009a: 128).
19 Párrafos 50 y 51, *Informe de la cuarta conferencia Mundial de la Mujer*, Beijing, 4 al 5 de septiembre de 1995.
20 Es probable que exista un alto sub registro de este delito tanto en más mujeres, como en algunos hombres, aunque no se han consignado casos. PNUD (2009a).

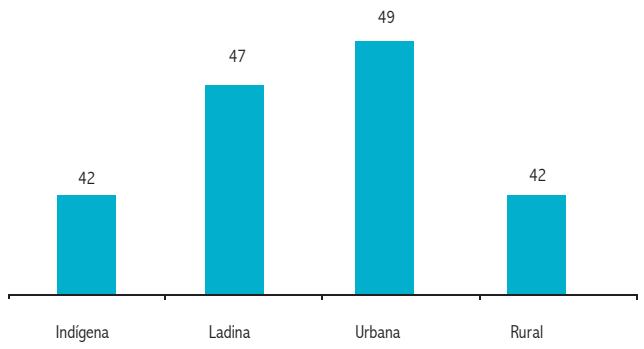
la denuncia. En efecto, la *Ensmi 2000* reportaba que, del total de mujeres violentadas, el 40.9% no buscó ayuda por miedo, y el 21.3%[21] por desconocimiento del lugar al cual acudir.

Gráfica 8.8 **Mujeres víctimas de violencia por sus parejas en los últimos 12 meses (año 2000) (porcentaje según categoría)**



Fuente: *Ensmi 2000*.

Gráfica 8.9 **Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, durante toda su vida (año 2010) (porcentajes según categoría)**



Fuente: *Ensmi 2008-2009*.

Según la tabla 8.1, en 2007, el 89.6% de las víctimas de violencia intrafamiliar eran mujeres. Y del total de víctimas de agresión por parte de esposos, el 91.6% eran mujeres, porcentaje que se incrementa o mantiene en las categorías de conviviente y ex cónyuge, respectivamente.

El tipo de violencia que sufren las mujeres se ve rodeado de factores de riesgo adicionales, incluyendo el hecho de que es común que el victimario sea del círculo de confianza de la víctima y que muchas de las muertes se den como consecuencia de años de violencia intrafamiliar (a veces denunciada) y, en algunas de ellas, los hijos hayan presenciado estas situaciones

Tabla 8.1 **Víctimas de violencia intrafamiliar: total víctimas, mujeres, relación con el agresor y porcentajes (2007)**

	Víctimas (V)	Mujeres (M)	Porcentaje M/V
Total	21,153	18,946	89.6
Relación con el agresor			
Esposo (a)	9,886	9,058	91.6
Conviviente	5,857	5,448	93.0
Ex cónyuge	2,130	1,919	90.1
Otro pariente	3,280	2,521	76.9

Fuente: INE, Unidad de Estadísticas de Violencia Intrafamiliar.

o hayan sido víctimas del mismo agresor. Además, muchas veces estas muertes están acompañadas de agresiones o violación sexual, tortura u otro tipo de vejámenes.

La situación de inseguridad para las mujeres en Guatemala es tan grande que ha sido, incluso, reconocida internacionalmente.[22] Esta situación de alto incremento y reconocimiento de la problemática llevó, durante las últimas décadas, a un debate sobre la necesidad de identificar los asesinatos de mujeres como delito específico. El delito, sin embargo, tenía que distinguirse del *homicidio* de mujeres, al hacer énfasis en la diferencia que implica el asesinato por relaciones desiguales de género y sus características, algunas de ellas antes descritas.

Finalmente, se dio la tipificación del *femicidio* como delito[23] en el año 2008, convirtiendo la *Ley* asociada en una herramienta que brinda esperanza para las víctimas de la violencia contra las mujeres y sus familiares. De acuerdo con esta *Ley*, el *femicidio* es la «muerte violenta de una mujer, ocasionada en el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio de poder en contra de las mujeres.»[24] La tabla 8.2 condensa la información sobre el número de casos ingresados por clasificación de dicha *Ley* a los Juzgados correspondientes durante los años 2008 y 2009. Se puede observar un incremento significativo en todos los delitos —probablemente por el temprano conocimiento sobre su existencia y su utilización por parte de fiscales.

21 *Ensmi 2000*, la pregunta contemplaba múltiples respuestas.
22 Se han elaborado documentales, películas y reportajes sobre el tema en diversos medios de comunicación (vbg. *El País*, BBC, etc.).
23 *Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra las Mujeres*. El femicidio es un concepto que ayuda a desarticular los argumentos de que la violencia basada en la inequidad de género es un asunto privado, mostrando su carácter social, producto de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Congreso de la República, Bancada de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URGN), *óp. cit*., p. 18.
24 Decreto 22-2008 del Congreso de la República de Guatemala, publicado el 7 de mayo de 2008 en el *Diario de Centroamérica*.

Tabla 8.2 **Casos ingresados por delitos contemplados en la *Ley contra el femicidio* y otras formas de violencia contra la mujer, D.º 22-2008 (número)**

	2008	2009*	Total 2008 y 2009
Femicidio	30	88	118
Violencia contra la mujer	4,539	12,916	17,455
Violencia económica	103	267	370
Total	4,672	13,271	17,943

Fuente: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (Cenadoj).

C 8

En la actualidad, las instituciones del Estado aún no cuentan con todas las herramientas necesarias para enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres. El tema es complejo puesto que no se trata sólo de crear la legislación pertinente, sino también formar la conciencia de las y los servidores públicos (policías, fiscales y el sistema de justicia en general), lo que requiere educación, capacitación y sensibilización sobre la importancia de clasificar, esclarecer y juzgar estos hechos.

Aunque un mayor número de funcionarios públicos recibió capacitación, no se incorporaron contenidos técnico-prácticos sobre las nuevas leyes en materia de violencia contra la mujer y, en algunos casos, se observó una interpretación y aplicación discriminatoria de estas normas. La falta de una efectiva coordinación interinstitucional y la duplicidad de procesos se sumaron a la ausencia de instrucciones precisas, homogéneas y especializadas en femicidio y violencia contra la mujer. Está pendiente el establecimiento de un sistema de justicia especializada y la implementación del sistema nacional de información sobre violencia contra la mujer.

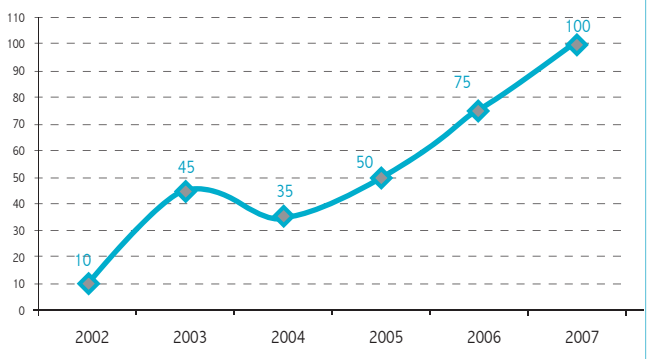
En este sentido, se debe instar a las instituciones del sistema de justicia a: a) priorizar la implementación del sistema de justicia especializada sobre violencia contra la mujer, de conformidad con las necesidades de cada región y mediante el establecimiento de protocolos homogéneos en materia de prevención, investigación e interpretación de su marco normativo; b) fortalecer las capacidades y la formación de funcionarios públicos a nivel nacional en materia de derechos de las mujeres; c) asignar recursos materiales y humanos suficientes para asegurar la aplicación de la *Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer*.

1.5 El narco negocio y la criminalidad

El fenómeno de la violencia criminal no puede entenderse al margen del problema de la narcoactividad. Criminalidad y violencia siempre hubo en Guatemala y hasta podría reconocerse que ésta es una sociedad marcada desde sus orígenes por la violencia política; ha habido también lo que se conoce como una *delictuosidad* común. Pero la calidad y extensión del crimen, hoy día, son impactadas además por los efectos propios del tráfico de drogas ilegales y altamente perjudiciales para la salud.[25] Ese tráfico empezó en Guatemala hacia finales de los años 70 del siglo XX, coincidiendo con el momento más sangriento del conflicto armado, cuando el control de la sociedad por parte del Ejército era casi total.[26] Se inició como una operación de transporte, al punto de que en esa época técnicamente se hacía la distinción entre «gerentes», aludiendo a los productores de la droga y «transportistas», encargados de llevarla de Colombia a México/Estados Unidos.

Este proceso no se ha detenido (véase, a manera de ejemplo, la gráfica 8.10). En noviembre de 2005, funcionarios de la embajada de los Estados Unidos en Guatemala le dijeron a Associated Press y a Reuters que el 75.0% de la cocaína destinada a su país pasaba por Guatemala.[27] El hecho de convertirse en territorio vital para el tráfico ilegal de drogas ha tenido devastadoras consecuencias, incluyendo la extensión de la violencia criminal, el consumo de drogas y la erosión de las instituciones públicas. En 2009, las autoridades guatemaltecas erradicaron 1300 hectáreas de amapola, en tanto que Colombia solo 546 hectáreas, lo que sitúa al país como el segundo productor de la región. Asimismo, ese año se capturaron 12 toneladas métricas de pseudoefedrina.

Gráfica 8.10 **Decomisos de cocaína en Centroamérica (2002-2007) (tonelada métrica)**



Fuente: *United Nations World Drug Report* (2009), «Seizures».

25 Hay diversas fuentes consultadas, especialmente, Dudley, SS. (2010) y PNUD (2009a), especialmente capítulo 4.
26 Un documento del Departamento de Estado afirma que el conflicto armado creó las condiciones para el tráfico ilegal de armas y luego de drogas, para un amplio comercio de contrabando, lavado de dinero y otras actividades ilícitas por parte de funcionarios o ex funcionarios públicos. US Dep. of State, citado por Dudley, SS. (2010: 3).
27 Lakshmann, I., (2005) y Smyth, F. (2005), citados en *Crimen y desarrollo en Centroamérica, atrapados en una encrucijada* (2007).

A mayor transporte, mayor violencia. ¿Por qué? Lo sucedido en Guatemala prueba de forma elocuente que se empieza por el tráfico y se termina lavando dinero; el aumento del tránsito está directamente asociado con el consumo porque a los servidores locales se les paga «en especie»; asimismo, crean expendedores-de-calle, es decir, expendedores al detalle que se han multiplicado por todo el ámbito nacional. Los «transportistas» guatemaltecos dejaron de ser simples distribuidores al menudeo y entraron a formar parte de una poderosa mafia internacional, que lava dinero e invierte capital en los mercados. El proceso tan brevemente descrito llevó, desde finales de los años 80 del siglo XX, al surgimiento de mafias bien organizadas que se conocen como *delincuencia organizada*. Los éxitos de las políticas antidrogas, relativos pero ciertos en Colombia y México, han fortalecido el papel de las mafias centroamericanas y guatemaltecas, desde donde operan varios grupos de los cárteles mexicanos —como los denominados zetas—, elevando los niveles de peligrosidad.

A partir de 2003-2007, comenzaron a ocurrir en el país operaciones de larga escala que son, hasta la fecha, virtualmente imposibles de detectar e impedir; las «mafias» ya no se ocupan solo de drogas, sino también de acciones de contrabando de armas y de personas, robo de automóviles y cabezales, secuestros, extorsiones y otros hechos criminales. Un fuerte mercado ilegal funciona y convierte ese capital criminal en capital financiero, fuente de grandes inversiones locales en áreas inmobiliarias, tierras, comercio, industrias, que se mueven del mundo de lo ilegal para alcanzar un carácter público y legal. Es este mecanismo el que convierte en organizada a la delincuencia y que la transforma en una amenaza al mercado legal y a las instituciones públicas.

El narconegocio es sustancialmente violento y corrupto, dotado de una capacidad expansiva capaz de penetrar variadas capas de la sociedad, diversos sitios de la geografía, las instituciones públicas y privadas, y de modular, según sus intereses, partes sustantivas de la política, la economía, la vida social y la cultura misma.[28]

1.6 Algunas acciones del Estado en materia de seguridad

En lo que sigue se tratará de resumir las decisiones que el Estado toma para dar a los ciudadanos la seguridad inherente a su condición de tal. Las políticas de seguridad pueden formularse para enfrentar las causas de la inseguridad subjetiva en general, o con un propósito específico, dirigido a proteger a grupos muy vulnerables. Se ha insistido acerca de la intensidad de los hechos criminales y sobre las dificultades que el Estado tiene para enfrentarlos; son estos dos hechos los que establecen los límites o enmarcan las políticas públicas de seguridad.

En términos generales, ¿el desborde violento encuentra las respuestas apropiadas? ¿En qué aspectos la seguridad ciudadana está satisfecha y en cuáles no? En general, las políticas pueden ser *preventivas* o de *castigo*, según se considere al delito como resultado de una mala conformación social, o bien el efecto de desajustes personales. En el debate de estos temas o se enfatizan sólo los aspectos que lo califican como un acto voluntario, o los que lo asumen como un producto social. En Guatemala, en las actuales circunstancias, hay una combinación de factores que agravan la situación. Entre ellos están la comisión de crímenes por jóvenes a quienes la sociedad no dio oportunidades de educación y trabajo y crecieron en hogares desorganizados y barrios violentos. Las pandillas juveniles son típicamente un problema social.

Ahora se vive una doble situación como el terrorífico rostro de la Medusa, uno que mira el castigo individual y otro que lo ve como una patología social. Hay una condición histórica criminógena en la sociedad, que premia las conductas ilegales, hay irregularidades en los mecanismos de socialización básica y no se internalizan las normas elementales de la convivencia social. En la más pura perspectiva durkheiniana, se diría que hay una situación anómica en que se premian los resultados buscados sin importar los medios utilizados. Frente a esta situación son indispensables, también, las políticas preventivas, sobre todo si ellas conducen a enfrentar el problema que produce el delito como un síndrome social, de larga duración.

A continuación, en forma breve, se abordan algunas de las acciones que el Estado ha realizado relacionadas con el Sistema Nacional de Seguridad, *el Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia,* la PNC y la seguridad privada.

1.6.1 *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*[29]

Visualizado el fin del enfrentamiento armado interno y en vísperas de la firma de los *Acuerdos de paz*, se percibe claramente el declive de una manera de pensar la seguridad

28 Sobre el origen de las pandillas y su relación con las organizaciones de la narcoactividad, existen diferentes puntos de vista. Véase PNUD (2009), Rosada, H. (2008), USAID (2006), UN Oficina contra la Droga y el Delito (2007).

29 En ésta y las dos siguientes secciones, se han tomado contenidos de un estudio sobre el *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia* realizado por Héctor Rosada (2009) en el marco de preparación del *Informe de desarrollo humano para América Central 2009/2010* y actualizado en el marco de elaboración de este Informe. El estudio será publicado como Cuaderno de desarrollo humano de la serie 2009/2010.

de la nación. La Doctrina de la Seguridad Nacional pierde su relevancia, debido a los cambios políticos acaecidos y a una nueva manera de enfrentar las amenazas, sustentada en el respeto a los derechos humanos y el desarrollo de la persona. A mediados de los años 90 del siglo XX, se inician las discusiones, tanto en los medios políticos como académicos, sobre cuál es la seguridad que se requiere para el nuevo contexto de democracia regional y nacional.

El *Acuerdo sobre el fortalecimiento de poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática,* suscrito el 19 de septiembre de 1996, en el contexto de las negociaciones de la paz, recogió la influencia de esas discusiones. Establece que la seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. Identifica como factores de riesgos y amenazas para la convivencia democrática, la paz social y el orden constitucional, los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza, la discriminación social y política y la corrupción, entre otros.

Aunque en este acuerdo no se visualizó la idea de generar un Sistema Nacional de Seguridad, la mayoría de sus posibles componentes se encuentran incluidos en su texto. Uno de los más relevantes avances se ubica en la línea estratégica de superar los principios y efectos de la Doctrina de la Seguridad Nacional, buscando la definición de un nuevo paradigma en materia de seguridad, entre cuyas bases destaca la propuesta de seguridad humana del PNUD (1994), la de seguridad integral, incluida en el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (1995) y la de la seguridad democrática, desarrollada ampliamente mediante esfuerzos multisectoriales.

Doce años después de la firma del citado acuerdo, se emitió la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad* (Decreto 18-2008), con el objeto de establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que, en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la *Constitución Política de la República*, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.[30]

La *Ley* plantea que la finalidad del Sistema Nacional de Seguridad es contribuir a la seguridad de la nación, la protección de la persona humana y el bien común, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala. Los pasos subsecuentes para su instalación deberán apuntar hacia dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas, normativas y controles en materia de seguridad en el marco del Estado.

Para garantizar el logro de sus fines, este Sistema deberá integrar a los órganos e instituciones del Estado vinculados con la función de seguridad, a fin de generar capacidades de prevención y reacción, conforme a las necesidades del país y al actual contexto internacional, siguiendo la ruta crítica que le determine la *Política nacional de seguridad*, la *Agenda estratégica de seguridad* y el *Plan estratégico de seguridad de la nación*, cuya definición es una de las principales funciones del Consejo Nacional de Seguridad (CNS), órgano coordinador de este Sistema. Sus componentes fundamentales son las instituciones que tienen jurídica, orgánica y funcionalmente responsabilidad en la seguridad de la nación, de acuerdo con su ámbito de actuación.

La garantía de su adecuado funcionamiento y niveles de coordinación depende del Consejo Nacional de Seguridad; máxima autoridad del Sistema integrado por: a) el presidente de la República, quien lo preside; b) el vicepresidente de la República, quien sustituye al presidente en su ausencia; c) el ministro de Relaciones Exteriores; d) el ministro de Gobernación; e) el ministro de la Defensa Nacional; f) el secretario de Inteligencia Estratégica de Estado; y g) el procurador general de la nación. Como pasos iniciales, ya se ha instalado el CNS y está en funcionamiento su Secretaría Técnica. También se ha realizado la conversión de la Secretaría de Análisis Estratégicos (SAE) en Secretaría de Inteligencia de Estado (SIE).

La *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad* constituye un instrumento clave para la continuidad de la política de Estado. Entre 1986 y 2008 se emitieron otras leyes y acuerdos gubernativos en materia de seguridad que permiten apreciar acciones desde el Organismo Legislativo y el Organismo Ejecutivo (tabla 8.3). Entre éstos se incluye la normativa que creó o reformó instituciones como el Ejército, la PNC, la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (Conaprevi) y leyes sobre el orden público, armas, desactivación de minas, fuerzas de seguridad civil, prevención del terrorismo financiero, régimen penitenciario y otros.[31]

30 Congreso de la República http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2008/gtdcx18-2008.pdf

31 La investigación que Álvarez, A. (2010) realizó en el marco de preparación de este Informe contiene una base de datos sobre normativa en materia de seguridad analizada cualitativamente con base en criterios como enfoque de género, atención a la diversidad étnica, focalización en grupos vulnerables, relación con derechos humanos, y otros.

Tabla 8.3 **Normativa en materia de seguridad (1986-2008)**

Año	
1986	Se reforma *Ley del Orden Público* (Decreto 89-70)
1989	*Ley de Armas y Municiones* (Decreto Gubernativo 39-89)
1990	*Ley Constitutiva del Ejército* (Decreto 72-90)
1992	*Ley contra la Narcoactividad* (Decreto 48-92)
1996	Se reforma el *Código Militar* (Decreto 41-96)
1997	*Ley de la Policía Nacional Civil* (Decreto 11-97)
	Ley para Reducción de Riesgos a través del Rastreo y Desactivación de Minas y otros Artefactos Explosivos (Decreto 46-97)
	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (Decreto 118-97)
	Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), (Decreto Ejecutivo 114-97)
1998	*Reglamento Orgánico Interno de la SAE* (Acuerdo Gubernativo 663-98)
1999	Plan de serenazgo y juntas locales de seguridad a través de la *Orden General* 11-99, Dirección General de la Policía Nacional Civil
2000	*Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil* (Decreto 40-2000)
2000	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (Conaprevi), (Acuerdo Gubernativo 831-2000)
2003	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS), (Decreto Gubernativo 50-2003)
	Ley del Servicio Cívico (Decreto 20-2003-17/06/2003)
2004	Viceministerio de Apoyo Comunitario (VAC)
	Consejo Asesor de Seguridad (CAS), (Acuerdo Gubernativo 115-2004)
2005	*Ley Marco de los Acuerdos de Paz* (Decreto 52-2005)
	Dirección General de Inteligencia Civil (Digici), (Decreto Gubernativo 71-2005)
	Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia (Conaprepi), (Acuerdo Gubernativo 18 y 204-2004)
	Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo (Decreto 58-2005)
2006	*Ley del Régimen Penitenciario* (Decreto Gubernativo 33-2006)
	Ley contra la Violencia Organizada (Decreto 21-2006)
2007	Se adopta el *Plan de prevención de la violencia juvenil*
	Se crea la Comisión del Sistema Nacional de Seguridad (Acuerdo Gubernativo 79-2007)
2008	*Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad* (Decreto 18-2008)
	Se crea el reglamento de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE, –que sustituye a la SAE–, Acuerdo Gubernativo 413-2008).
	Reforma al artículo13 del Decreto del Congreso 114-97, *Ley del Organismo Ejecutivo,* referido a atribuciones de la SIE (Acuerdo Gubernativo 413-2008)

Fuente: Álvarez, A. (2010).

1.6.2 *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia*

En abril de 2009 el Estado estableció el *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia.* Fue firmado por los presidentes de los tres poderes del Estado y el Ministerio Público (MP). Tuvo, entre otros antecedentes, la *Propuesta básica* suscrita por el procurador de los Derechos Humanos, las Iglesias católica y evangélica y el rector de la Usac, que contiene propuestas de acciones para enfrentar la inseguridad. El *Acuerdo* definió su ejecución mediante diez ejes temáticos y 101 acciones.

El *Acuerdo*, el primer acuerdo de Estado en este tema, se plantea como un espacio para transformar las estructuras de seguridad y justicia en Guatemala, visualizándolas como una totalidad articulada. Representa una oportunidad a partir de la cual podría iniciarse la maduración de un proceso políticamente concertado, que condujera al Estado guatemalteco *hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia.* Contiene aspectos cuya concreción incidiría en la disminución de la violencia y en el combate al crimen organizado. Casi todo lo que reúne en su texto tiene origen en una vasta dinámica de discusión multisectorial generada durante el período 1999-2005, en el contexto inmediato y posterior a las negociaciones de paz que fue estimulado por las dinámicas propias generadas por algunos proyectos.

Dado el número de acciones que incluye el *Acuerdo*, a continuación se enumera, a manera de ilustración, un conjunto de aquellas que han sido consideradas prioritarias como resultado de un análisis sistemático: a) garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad; b) reforma policial; c) creación del Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia; d) fortalecimiento de la administración de justicia penal; e) instalación de un sistema correccional eficiente; f) control efectivo de armas y municiones; g) registro, supervisión y control de los servicios privados de seguridad e inteligencia; h) análisis de la agenda legislativa en materia de seguridad y justicia; y i) debate local de las políticas de prevención del delito.[32]

1.6.3 Policía Nacional Civil

La Policía Nacional Civil (PNC) fue creada como una institución pública al servicio directo de la seguridad del ciudadano y como parte funcional del sistema de seguridad y justicia. El artículo 23 del *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática* establece que la PNC es una institución profesional, jerarquizada, que

32 Véanse más detalles en Rosada, H. (2009).

es el único cuerpo policial armado con competencia nacional para proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, mantener el orden público y la seguridad interna. Debe estar bajo responsabilidad del Ministerio de Gobernación (Mingob) y organizarse como una carrera profesional, con personal cuidadosamente seleccionado y entrenado.

La PNC se estableció en 1997, con asistencia de la Guardia Civil española y ayuda financiera internacional. Tuvo inicialmente 3000 miembros que, desafortunadamente, no fueron bien seleccionados ni entrenados, lo cual originó, primero, conductas violadoras de los derechos humanos y, después, actos de corrupción que degradaron sus funciones. Actualmente (2010) la PNC tiene 19,902 agentes, de los que 17,902 son hombres (89.0%) y 2322 son mujeres (11.0%); cuenta además con 1217 inspectores, 1004 oficiales, 93 comisarios y 7 directores, lo que hace un total de 22,223 personas. De éstas, el 84.0% corresponde a personas ladinas; el 66.0% cuenta con estudios del nivel medio completo.[33]

El *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala* proporciona una valoración reciente sobre la PNC:

- La PNC aún no es capaz de ofrecer una respuesta institucional que corresponda a los retos significativos que se derivan de la alarmante situación de inseguridad. Contó con un número insuficiente de policías activos, equivalente a un policía por 619 habitantes, y 5002 puestos vacantes durante 2009, además de sufrir frecuentes cambios y despidos dentro del Mingob, todo lo cual ha afectado su funcionamiento. En agosto, dos meses después de haber asumido funciones, 11 altos mandos de la PNC fueron destituidos y posteriormente procesados por su presunta vinculación con actividades criminales.
- En abril de 2010 entró en vigor el Acuerdo Gubernativo 97-2009, mediante el cual se reestructuró la organización administrativa de la PNC, reagrupando unidades y dejando sin independencia funcional y administrativa a varias dependencias, incluida la Academia de la PNC. Este Acuerdo se aparta del consenso alcanzado entre la sociedad civil, la cooperación internacional y las anteriores autoridades del Mingob/PNC sobre la necesidad de elevar la jerarquía de la Inspectoría General y fortalecer la formación policial.
- Con el fin de profesionalizar la policía, se estableció una nueva Academia en San Juan Sacatepéquez. Sin embargo, persisten importantes desafíos, incluyendo procesos internos de depuración, un mejoramiento tangible de las instalaciones policiales y la adecuación salarial. Al respecto, es necesario implementar protocolos de actuación comunes, coordinados con las autoridades del sistema de justicia y desarrollar indicadores para evaluar la eficacia de las operaciones policiales.[34]

Sin duda, sin reformas a fondo de la PNC muy poco se avanzará en la seguridad que la sociedad requiere, reformas que son cada día más necesarias en vista de la fuerte penetración que la delincuencia organizada ha logrado en todos los niveles de esa institución. Como se indicó anteriormente, la reforma de la PNC está contemplada en el *Acuerdo nacional para el avance sobre la seguridad y la justicia.*

Para llevar adelante una reforma policial es indispensable una comisión responsable de evaluar el actual funcionamiento de la Policía Nacional Civil (PNC) y diseñar un nuevo modelo policial, orientado hacia las funciones de prevención y de investigación criminal. Esta comisión debería atender dos prioridades fundamentales: a) el diseño de un modelo policial preventivo, a cargo de tareas policiales de prevención de la violencia; apoyo a la prevención para la reinserción y la no reincidencia; y prevención para la niñez y adolescencia en riesgo y en conflicto con la ley penal, y b) el diseño de un modelo policial especializado en investigación criminal.[35]

1.6.4 La seguridad privada

Un tema sensible, en donde pueden desencontrarse los intereses privados y los que se derivan de las necesidades sociales, es el de la existencia de empresas privadas de seguridad e inteligencia, las cuales han crecido en número y volumen de servicios en el último decenio. Este sector del mercado atiende, sin duda, un aspecto importante de la inseguridad: la que ocurre en el mundo empresarial. También cubre de manera exclusiva a aquellos que pueden pagar servicios de guardia, comprar equipos y otros medios de defensa. La seguridad para los que no pagan corre a cuenta del Estado, con lo cual el servicio privado debilita al sector público. Hasta el momento, los servicios de seguridad

33 Informe de la PNC, mayo 2010.
34 *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala* (2009). A/HRC/13/26/Add.1, 3 de marzo de 2010 e *Informe anual de la PNC Guatemala* (2010).
35 Rosada, H. (2010).

privados están regulados por una vieja ley, insuficiente en cuanto control del Estado en relación con la calidad del agente privado y del tipo legal de armas que manejan (véase recuadro 8.2).[36] Es un aspecto difícil acerca del cual el poder Legislativo aun no define una política certera.

Recuadro 8.1
Sobre las armas

Otra dimensión esencial en cuanto al desborde criminal es el control del mercado de armas, que ha funcionado sin ninguna restricción, haciendo de Guatemala uno de los países más armados del mundo en términos *per cápita*. El tráfico de armas data de la época del conflicto armado y no ha podido ser erradicado. El Decreto 15-2009 del Congreso es la *Ley de Armas y Municiones*, que establece normas restrictivas con el fin de poner orden en este aspecto directamente relacionado con el aumento de la violencia criminal. El arma de fuego constituye el principal medio de muertes en Guatemala: solo en 2001 el 75.0% de muertes violentas y el 55.0% de heridas fueron causadas por armas de esta clase; en 2005, estas cifras habían crecido a 82.0 y 72.0%, respectivamente.

Fuente: de Leon-Escribano, C. (2007)

El *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010* estima que en Guatemala el número de agentes privados asciende a 106,700, la cifra más alta en Centroamérica.[37] En este sentido, la Oacnudh recalcó en su informe anual 2009 que «[…] esto implica de hecho una cesión de gran parte de la función pública de seguridad a manos de empresas particulares, sobre las cuales no existe un control efectivo ni un marco jurídico adecuado que regule su funcionamiento y asegure su complementariedad y subordinación a las fuerzas civiles de seguridad pública».[38]

Según el *Informe del Procurador de los Derechos Humanos al Congreso de la República*, los registros de la PNC son insuficientes y sólo se controla un 10.0% de las empresas registradas. Para corregir esta situación se encuentra en trámite la Iniciativa 2846, *Ley de Servicios de Seguridad e Investigación Privada*, cuyo trámite se encuentra detenido en el Congreso de la República, debido a las constantes oposiciones que durante los últimos diez años han efectuado los empresarios de este servicio —militares en situación de retiro, en su mayoría— y aquellos vinculados con la venta de armas y municiones.

Recuadro 8.2
La falacia de la seguridad privada

El sector privado de la seguridad realimenta la debilidad de las instituciones públicas y, al mismo tiempo, se nutre de dicha situación. De ahí que privatizar la seguridad es una falacia, ya que es un servicio privado destinado a generar únicamente percepción de protección, pero no condiciones de seguridad, lo que es tarea del Estado. Las empresas de seguridad privada necesitan de una Policía Nacional Civil débil, pobre, limitada, mal pagada y, por supuesto, corrupta, ya que en términos empresariales se mantiene así anulada la *potencial competencia*… Privatizar es renunciar a la idea de Estado y acentuar el camino hacia su colapso… En materia de inequidad, ¿qué opción le queda al grupo social que no puede pagar ningún tipo de seguridad privada, pero que tampoco goza de la seguridad pública?

Fuente: «Entrevista al Dr. Otto Argueta», *elPeriódico*, 18 de marzo de 2010, pp. 20 y 21.

Por todo lo anterior, es fundamental establecer controles legales e institucionales al funcionamiento de cualquier servicio de seguridad privada, tanto en los niveles mínimos de formación que deberían poseer los agentes privados, como en el control del tipo de armas que poseen y en la legalidad de su portación, previendo la existencia de mecanismos de coordinación para asistencia recíproca con las fuerzas de seguridad del Estado.

Se espera que las políticas de Estado frente a la compleja trama de la criminalidad organizada sean decisiones integrales y de largo plazo para que tengan la eficacia necesaria frente a un múltiple fenómeno social para el que no valen las improvisaciones.

1.7 El gasto público en seguridad

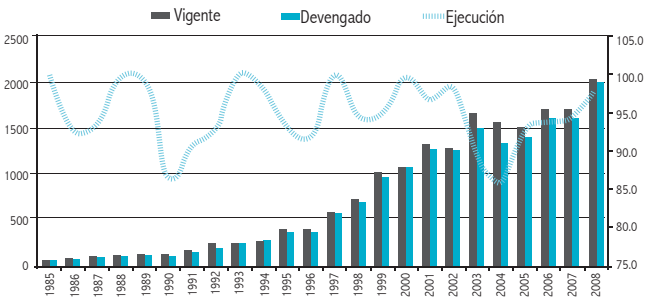
En la cotidianidad es frecuente identificar dos opiniones con relación al uso del gasto público en seguridad. Una señala que persiste una negligencia en las autoridades para utilizar eficiente y eficazmente los recursos de que dispone; otra, que el Estado no tiene ni la estructura institucional ni los recursos humanos y financieros para cumplir adecuadamente con sus funciones. En realidad ambas posturas reflejan dimensiones parciales: existe en la actualidad una cierta capacidad para

36 Las empresas privadas de seguridad están reguladas por la *Ley de Policías Particulares* (D.º 73-70) y la *Ley de Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias, Estatales y Privadas* (D.º 19-79), ambos decretos emitidos por el Congreso de la República. A criterio del procurador de los Derechos Humanos, ambos cuerpos normativos están caracterizados por su inaplicabilidad práctica en el contexto actual y por la permisividad de sus normas.
37 PNUD (2009a: 240).
38 *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala* (2009). A/HRC/13/26/Add.1, 3 de marzo de 2010.

ordenar a la sociedad y castigar el crimen, que no es suficiente. Esto puede ser el inicio de un programa que a medida que aumenten los recursos y la institucionalidad se fortalezca, cumpla mejor sus funciones.

En sentido estricto, no fue posible identificar los gastos en materia de seguridad; los que aparecen a continuación corresponden al presupuesto de gastos del Mingob como entidad representativa del sector. Como puede verse, en 1985 eran 52 millones de quetzales; en 1996, año de la firma de la paz, fueron 394 millones y, en 2006, ascendieron a 2015 millones; es decir, se dio un crecimiento de casi 40 veces más, en términos nominales. Es probable que el gasto en seguridad haya aumentado como respuesta a que las cifras sobre los delitos violentos y graves también van en aumento. ¿Es suficiente? Es posible suponer que si el gasto en seguridad es insuficiente, los márgenes para las acciones delictivas son mayores.

Gráfica 8.11 **Presupuesto de seguridad vigente y devengado (1985-2008) (millones de quetzales y porcentajes)**



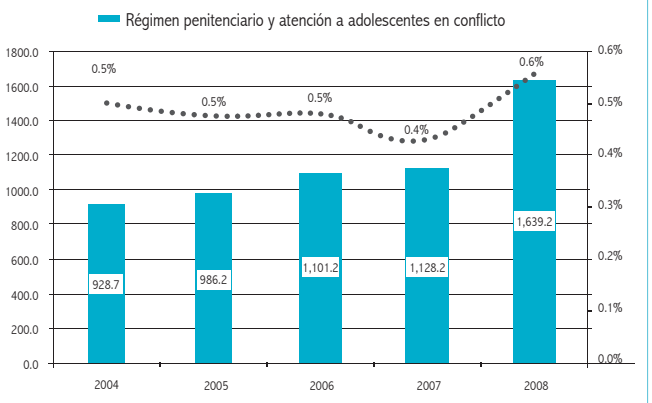
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas (Minfin), Departamento de Análisis de la Dirección de Presupuesto y Unidad de Desarrollo y Normatividad. Hasta 2009, el presupuesto vigente de seguridad aparece como seguridad interna, asignado a varias instituciones del Estado. Para fines de este Informe se seleccionó únicamente el dato correspondiente al Mingob.

La gráfica 8.11 muestra los montos devengados y los efectivamente ejecutados del presupuesto. La gráfica 8.12 presenta un ejemplo particular de una dimensión del gasto en seguridad relativo al sistema carcelario, con fuertes carencias.

El presupuesto destinado para la rehabilitación y reinserción de los menores de edad en conflicto con la ley penal y, en general, para las personas mayores, ha sido menos del 1.0% del PIB en el último quinquenio, financiamiento exiguo para las necesidades crecientes en un país caracterizado por altos niveles de delincuencia.

En materia de la seguridad en los centros de detención, la Oacnudh, en su Informe anual de 2009, recalcó que

Gráfica 8.12 **Presupuesto del régimen penitenciario y correccional de menores (millones de quetzales y porcentaje respecto del PIB)**



Fuente: base de datos del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin), del Minfin.

«El Estado continúa enfrentando dificultades para ejercer eficazmente el control de los lugares de detención de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) y aquellos que se encuentran bajo autoridad de la PNC. La Oficina en Guatemala recibió información según la cual redes delincuenciales siguen operando dentro y desde algunos centros de detención y que actos de corrupción, así como recursos insuficientes, limitaron sustancialmente el impacto de medidas que buscaban retomar el control de dichos centros, como las requisas, los traslados de detenidos y la instalación de bloqueadores de telefonía celular».[39]

2. La justicia

2.1 Consideraciones introductorias

En toda sociedad hay normas que organizan los aspectos constitutivos de la vida social, así como en toda comunidad hay quienes las quebrantan. Si ellos no son sancionados es toda la sociedad la que se sitúa en la antesala de un deslizamiento fatal, la ilegitimidad, que luego no es posible evitar. El Estado debe impartir justicia como parte de las funciones de orden que lo definen, entendidas como el compromiso que tiene frente a la sociedad cuando en su interior se ha vulnerado la legalidad establecida. En términos más operativos, esto se traduce como la función del Estado (poder judicial) —por intermedio de su burocracia especializada— de juzgar y establecer la responsabilidad de la persona o personas acusadas como autor(es) de hechos delictivos, y señalar el o los castigos que conforme la ley están previstos; este proceso termina cuando el condenado experimenta la sanción, que en

39 *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala* (2009). A/HRC/13/26/Add.1, 3 de marzo de 2010.

el límite puede ser la cárcel o la muerte. El proceso judicial, en este caso, se refiere a la *justicia penal*, pues no se olvide que hay otras dimensiones de justicia en la sociedad, de las que no nos podemos ocupar. La justicia penal apareja una sanción, facultad soberana inherente a la naturaleza del Estado[40] y que realiza valiéndose del monopolio legítimo de la fuerza, de la cual dispone.

El mundo de la criminalidad es múltiple, oscuro y complejo. En Guatemala se ha diversificado a extremos tales que resulta difícil la operación de conocerlo y, aún más, eliminarlo. El abigarrado accionar de ese mundo criminal constituye, desde hace dos decenios, un desafío que desvaloriza al Estado y la calidad y la oportunidad de sus políticas de seguridad y justicia. En el espacio criminal hay delincuentes individuales, grupos y hasta redes que forman estructuras empresariales; también hay delitos aislados y otros, con reiterado carácter múltiple. Desde esta perspectiva, ¿cómo reacciona diferencialmente el Estado cuando quiere impartir justicia por igual?

Según opiniones diversas, el delito mismo es castigable, pero no es desestimable la distinción que debe hacerse, desde una dimensión genérica, al buscar su origen y diferenciar entre los *motivos* (individuales) para violar la ley y las *causas* (sociales), aun cuando aquellos no pueden considerarse sólo voluntarios, subjetivos y aislados, y éstos no se expliquen solo como un fenómeno objetivo, colectivo, estructural. Podría decirse que el peso relativo de los motivos voluntarios y el de las causas objetivas varían de un evento a otro, y hay quienes consideran que en general hay que «dar el ejemplo» con los primeros y hay quienes opinan que importan más los segundos,[41] distinción de la cual surgen dos interpretaciones jurídicas que influyen en los sistemas de justicia que se apliquen.

Con apoyo en ambas corrientes de pensamiento, pero sobre todo atendiendo a la realidad sobresaliente de un país, las políticas de justicia pueden ser *preventivas* o de *castigo*, en atención a que se juzgue al delito como resultado de una mala conformación de la sociedad o más bien el efecto de desajustes estrictamente personales. El énfasis puede ser diverso, según las coyunturas, pero sólo el énfasis. En un escenario de normalidad institucional, de desarrollo con equidad, estabilidad social y política, los factores criminógenos están menos presentes y puede la justicia subrayar su dimensión de prevención y luego las medidas de castigo.

En resumen, el debate en torno a este tema sería innecesario si se enfatiza sólo como un acto voluntario o como un producto social. El sicario que mata porque le pagan, ¿es inimputable porque es un joven a quien la sociedad no dio oportunidades de educación y trabajo, creció en un hogar desorganizado y en un barrio violento? Sin duda, es culpable, pero hay que atender también el número, frecuencia y gravedad de los hechos. En Guatemala, el fenómeno de las maras tiene en sus orígenes una dimensión de desorganización familiar, desocupación y exceso de «tiempo libre», de anomia colectiva no exactamente vinculada a pobreza extrema, A las razones anteriores puede agregarse el contagio de patrones criminales vividos en el exterior, la imitación de patrones de vida y consumo propios del dinero inmediato, fácil porque no se origina en el trabajo, no es salario.

No se ha comprobado que la pobreza sea la única causa social de la conducta criminal; no hay investigaciones que establezcan una relación directa entre clase social y crimen. Hay delitos de «cuello blanco» y también es evidente que el desempleo, los bajos índices de educación y la insatisfacción de necesidades básicas que afectan a distintos estratos de la sociedad, pueden constituir un terreno fértil para la multiplicación del delincuente. No es sino una explicación parcialmente válida la influencia perniciosa que tiene en muchos jóvenes la percepción del despliegue publicitario de un mundo imaginario de consumo suntuario, lujo y ostentación de bienestar material que el ingreso rápido permite. El Internet, el cine, la TV, las revistas y otros medios, en sociedades «abiertas» a la publicidad excesiva, producen un «efecto de demostración» negativo.

Hay factores causales de naturaleza cultural que la herencia del conflicto armado interno dejó, tales como el culto a la fuerza y/o la violencia individual en las relaciones personales que puede redituar; la tendencia a imitar las prácticas de la ilegalidad, sean mayores y menores, pero a la que se habitúa la gente.[42] Los factores económicos y sociales que producen bienestar alejan las causas negativas, tales como asegurar una situación donde haya empleo productivo, ingreso, integración educativa, buen uso del tiempo libre, una valoración personal del bienestar. El Estado de derecho tiene que ver con el respeto a la ley; el Estado democrático, con el bienestar personal. El Estado de derecho sostiene la legalidad en todas partes y la exige por parte de todos; el Estado democrático es el que busca las mayores oportunidades de igualdad y equidad para los ciudadanos.

40 Véase capítulo I del presente Informe.
41 PNUD (2009a: 44).
42 Fenómeno que se expresa en Guatemala en los linchamientos, como un mecanismo alternativo ilegal utilizado por la población como resultado de la falta de credibilidad, confianza y legitimidad del Estado.

2.2 Las reformas al sistema de justicia[43]

El poder Judicial es probablemente el poder del Estado que más ha experimentado, en los últimos 25 años, programas de reforma y modernización; de la misma manera, es el que más recursos financieros ha recibido, tanto del presupuesto anual de gastos como de la ayuda internacional.

2.2.1 La búsqueda de independencia del poder Ejecutivo (1985-1991)

A principios de los años 80 del siglo XX, el sistema de justicia en Guatemala era dependiente principalmente del poder Ejecutivo. Muchas veces «[…] los tribunales de justicia actuaron directamente subordinados al Poder Ejecutivo, aplicando normas o disposiciones legales contrarias al debido proceso u omitiendo aplicar las que correspondían.»[44] No reunía «[…] las garantías judiciales exigidas por el Artículo 8 de la Convención Americana en cuanto a independencia e imparcialidad de los jueces.»[45] Tampoco funcionaba en forma efectiva como mecanismo de protección de derechos humanos frente al poder.[46] De esa cuenta, las detenciones arbitrarias o ilegales sin ningún control judicial eran comunes.[47]

En muchas ocasiones se llevaron a cabo sistemáticas violaciones al debido proceso (derechos a ser escuchado ante juez competente, a contar con un abogado defensor, a un juez imparcial, a proponer medios de prueba de descargo, prohibición de la tortura, etc.) Los Tribunales de Fuero Especial, creados en 1982, con jueces anónimos y actuaciones secretas sin constancias escritas, en los cuales eran juzgados crímenes políticos, constituyeron la máxima expresión de la subordinación de la justicia al aparato militar contrainsurgente.[48]

En 1985 la cobertura del sistema de justicia era deficiente (2.63 jueces por cada 100,000 habitantes), especialmente en el área rural. Los alcaldes municipales cumplían funciones de resolución de conflictos e impartición de justicia en casos leves. Los procedimientos judiciales se caracterizaban por predominio de la escritura en todos los actos del procedimiento, delegación de funciones en los oficiales y secretarios de los Juzgados y trámites burocráticos para las notificaciones y citaciones. Entre 1985 y 1991, el retorno a la democracia permitió iniciar un proceso de transformación del sistema de justicia que estaba orientado a fortalecer su independencia, principalmente del Ejecutivo. A continuación se describen algunas de las acciones más relevantes:

a) Modificación del sistema de nombramiento de magistrados: la *Constitución* de 1985 devolvió al Congreso de la República la facultad de elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Salas de Apelaciones. Además, incluyó la figura de las Comisiones de Postulación como un mecanismo de preselección de aspirantes. Establecía que de los nueve magistrados que integraban la Corte Suprema de Justicia (CSJ), cuatro fueran electos directamente por el Congreso de la República y cinco fueran seleccionados de una nómina de 30 candidatos propuestos por la Comisión de Postulación, integrada por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del país, representantes del Colegio de Abogados y Notarios y un representante del Organismo Judicial (OJ) nombrado por la CSJ. Los magistrados de Salas de Apelaciones y demás tribunales colegiados también eran electos por el Congreso, pero de una nómina propuesta por la CSJ.

b) La Corte de Constitucionalidad (CC):[49] creada por la *Constitución* de 1985, tiene como función principal la defensa del orden constitucional, constituyéndose como el órgano de

Tabla 8.4 **Presupuestos de la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad y el Ministerio Público (en millones de quetzales)**

Presupuesto vigente	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Corte Suprema de Justicia y Corte de Constitucionalidad	150.8	273.2	289.9	364.3	399.4	477.0	574.4	n.d.	511.0	698.0	737.7	826.1
Ministerio Público	89.8	111.5	149.5	191.6	200.2	244.8	332.9	n.d.	360.5	483.2	446.6	520.6

Fuente: Minfin.

43 Esta sección está basada en el trabajo de investigación que Monterroso, J. y Estrada, GA. (2009) realizaron para este Informe.
44 Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH, 1999, tomo III: 113).
45 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 1983: 96).
46 CEH, *óp. cit.*, p. 113.
47 Los informes de la CEH, la CIDH y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (Odhag) contienen información detallada sobre este tema.
48 *Ibíd*.
49 La *Constitución* de 1965 ya establecía un tribunal encargado de la interpretación constitucional, pero conformado por magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones, sin tener carácter permanente.

máxima jerarquía en materia de interpretación constitucional. Se integra por cinco magistrados titulares y cinco suplentes, electos por el Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la CSJ, el Colegio de Abogados y Notarios y la Usac. Su presupuesto corresponde a un porcentaje de los ingresos del OJ.

c) *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*: instituida por el D.º 1-86, constituyó un avance en relación con una similar, pues establece los procedimientos judiciales para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en caso de que éstos sean vulnerados por el poder político. En el período 1983-1984, con la ley anterior, más de 400 casos de exhibición personal interpuestos fueron desestimados por los tribunales de justicia.[50] Durante los primeros años de la nueva *Ley*, su implementación (1987-1989) fue problemática; en el 80.0% de los casos (4128 de 5729), los jueces no pudieron realizar la diligencia de reconocimiento debido a falta de recursos o medios para movilizarse, falta de colaboración de autoridades, amenazas o intimidaciones o porque no se podía detectar donde se encontraba la persona detenida.[51]

2.2.2 Las reformas de los años 90 (1992-1999)

A continuación se describen algunas de las principales reformas realizadas entre 1992 y 1999:

a) La reforma procesal penal: iniciada en 1992, esta reforma facilitó la sustitución del procedimiento penal, que era de carácter inquisitivo, se llevaba a cabo en forma escrita y mediante un proceso eminentemente secreto; también tenía una concentración de funciones de investigación y juzgamiento en la figura del juez de instrucción. Fue sustituido por un procedimiento de carácter acusatorio, con la oralidad en el procedimiento; asimismo, por el juicio público como forma central de la toma de decisiones y la división de funciones para investigar, acusar y juzgar (funciones atribuidas a la Policía, el MP y el OJ, respectivamente).

La aprobación del *Código Procesal Penal* (1992) pretendía lograr un sistema de justicia penal más ágil y efectivo para perseguir los delitos, principalmente los de alto impacto social. Para ello se incorporaron varias medidas, como a) la modificación de las funciones del MP, para convertirlo en un ente especializado en la persecución penal; b) la redefinición del papel de la PNC, constituyéndola en un auxiliar del MP para la investigación de los delitos; c) la ampliación de la participación de la víctima en el proceso penal, permitiendo también la reparación del daño causado por el delito; d) criterios de selección de casos, permitiendo que los menos graves puedan ser solucionados mediante formulas conciliatorias; y e) la simplificación de los procedimientos para garantizar una justicia pronta.

Asimismo, el *Código* garantiza los derechos humanos del sindicado de la comisión de un delito, armonizándolos con los derechos y garantías establecidos en la *Constitución* y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para ello establece: a) un conjunto de derechos y garantías para el imputado (derecho de defensa, juicio previo, presunción de inocencia, publicidad del proceso, prohibición de tortura y pruebas ilegítimas, etc.); b) un juicio oral y público que permita el contradictorio entre el órgano acusador y el sindicado; y c) la defensa judicial gratuita para las personas de escasos recursos.

El *Código Procesal Penal* entró en vigencia en 1994, pero su implementación tuvo problemas, ya que no se acompañó de medidas que permitieran un cambio en las y los operadores de justicia que habían aprendido su profesión con base en el anterior sistema. Tampoco se llevaron a cabo las reformas administrativas y de gestión que permitiesen, en forma adecuada, su implementación durante la etapa de transición.[52]

b) Reformas en materia de política criminal:[53] se aprobaron varias reformas al *Código Penal* (vigente desde 1973), tales como la tipificación del delito de lesa humanidad (tortura, desaparición forzada y genocidio), de los delitos relacionados con la narcoactividad, contra el régimen tributario, informáticos, contra el medio ambiente. Se modificaron los delitos de usurpación y usurpación agravada. Se crearon unidades especiales de investigación y persecución, a las que se dotó de presupuesto, recursos y personal.

c) Creación de la carrera judicial: con un rezago de 14 años con relación a lo dictado por la *Constitución de la República* de 1985, la aprobación de *la Ley de la Carrera Judicial* (D.º 41-99) permitió empezar a construirla; incluye procesos de selección, ingreso, evaluación del desempeño, ascensos y régimen disciplinario. Sin embargo, todavía hay algunas limitaciones relacionadas con el período máximo de cinco años de funciones establecido en la *Constitución de la República*, que no garantiza la permanencia del funcionario.

d) Reformas relativas a asuntos de género: entre 1995 y 1999, el Congreso de la República reformó el *Código Civil* con el

50 CIDH (1984: 109).
51 CEH, *óp. cit.*, p. 149.
52 Ramírez García, LR., en ICCPG (2005: 8).
53 Incluye reformas legislativas que tipifican conductas delictivas; instituciones, formas y mecanismos para perseguir estos delitos; las instituciones y procedimientos para juzgarlos y las instituciones y formas de cumplir las condenas impuestas.

objetivo de garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, principalmente en las relaciones familiares. Se modificaron artículos relacionados con los apellidos de los hijos de madres solteras, la representación conyugal, la responsabilidad sobre la atención y el cuidado de los hijos, la administración del patrimonio conyugal, la patria potestad y procedimientos en materia de derecho de familia. También se emitió la *Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar* (D.º 97-96), que establece medidas de protección a la vida y seguridad de las víctimas amenazadas por la vida violenta en la familia, estableciendo obligaciones de las instituciones estatales que participan en el proceso.

e) Otras reformas: se aprobaron el D.º 6-91, *Código Tributario*, que establece el procedimiento para el cobro judicial de las obligaciones tributarias y las faltas por el incumplimiento de las mismas, y el D.º 103-96, por medio del cual se tipifican cuatro delitos tributarios en el *Código Penal*. Se crearon la Intendencia de Asuntos Jurídicos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y la Fiscalía de Delitos Económicos, en el MP. Sin embargo, los recursos humanos y materiales, así como la formación del personal, fueron insuficientes, por lo que la efectividad en la persecución penal de estos delitos no superó el 20.0% del total de casos ingresados al sistema. También se abrieron nuevos tribunales económico coactivos, de paz, tributarios y salas de la Corte de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, en este período se aprobaron el D.º 145-96, *Ley de Reconciliación Nacional*,[54] y el D.º 41-96, que reforma el *Código Militar* y el *Código Procesal Penal*, limitando el fuero militar a los delitos estrictamente militares. En materia de justicia laboral, la mayoría de reformas al *Código de Trabajo* se orientó a mejorar y clarificar la regulación de los derechos y garantías en el ejercicio del trabajo, la regulación de los contratos de trabajo, normas de higiene y seguridad en el empleo, indemnizaciones y prestaciones irrenunciables, obligaciones patronales y laborales, condiciones de trabajo, entre otros. Los D.º 64-92 y 35-98 se orientaron a lograr una mayor libertad sindical. No obstante, este conjunto de leyes laborales tiene un escaso cumplimiento y el aumento de la tasa de sindicalización no se ha logrado.

2.2.3 Fortalecimiento institucional (2000-2009)

La primera década del siglo XXI se puede caracterizar como un período de profundización de la reforma procesal penal, crecimiento y consolidación de las instituciones creadas; pero también de crisis en el conjunto del sistema, provocada por la creciente brecha entre las expectativas del proceso de reforma y los resultados reales obtenidos. A continuación se describen algunos cambios relevantes:

- En 2006 se creó el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) para prestar servicios de medicina forense y dictámenes periciales sobre las evidencias recolectadas en un proceso de investigación criminal.

- El Congreso de la República aprobó 22 reformas al *Código Penal*, 7 leyes especiales y 46 delitos nuevos. Entre esta normativa se encuentra la tipificación del delito de discriminación, las reformas a los delitos sexuales, la *Ley contra la Delincuencia Organizada*, la tipificación de los delitos de lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo.

- El creciente número de delitos contra las mujeres llevó a la promulgación de leyes y creación de instituciones que se analizan en la parte correspondiente.

- En 2003 se aprobó la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (D.º 27-2003) que sustituye al *Código de Menores*, de 1979. Basada en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, representa el cambio de la doctrina de la niñez como objeto de protección, hacia la doctrina de protección integral; niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y obligaciones, e incluso son responsables penalmente de sus actos. Crea órganos especializados y procedimientos, especialmente Juzgados de la niñez y adolescencia, de adolescentes en conflicto con la ley penal, de control de ejecución de medidas y salas de la Corte de Apelaciones de la niñez y adolescencia. Se creó la Fiscalía de la Niñez, que cuenta con ocho sedes departamentales y municipales, así como cinco Juzgados de la niñez y la adolescencia.[55]

- En 2006 se aprobó la *Ley del Régimen Penitenciario*, que establece el marco jurídico para desarrollar la resocialización de las personas que han delinquido, establecida en la *Constitución Política*; está pendiente el reglamento.[56]

54 Esta *Ley*, para muchos, es considerada como un retroceso en materia de derechos humanos y justicia. Aunque su artículo 8 es claro al indicar que la amnistía no incluye los delitos de lesa humanidad, ha sido utilizada por la defensa de personas vinculadas con violaciones a los derechos humanos.
55 Datos proporcionados por el Organismo Judicial en 2009 y *Memoria de labores* del MP, año 2008.
56 En la tabla 8.4 se presenta una lista de leyes y normas relacionadas con la justicia en general, promulgadas entre 1985 y 2008.

Tabla 8.5 Leyes y acuerdos relativos a la justicia (1985-2008)

Año	Ley o acuerdo
1985	El Congreso puede nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Sala de Apelaciones
1985	Se incorpora la figura de las Comisiones de Postulación
	Se crea la Corte de Constitucionalidad
	Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85)
1986	*Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad* (Decreto 1- 86)
	Se reforma la *Ley del Orden Público* (Decreto 89-70)
	Ley de Emisión del Pensamiento (Decreto 9-86)
	Se otorga amnistía a los funcionarios y fuerzas de seguridad por delitos políticos y delitos comunes conexos a los políticos (Ley 8-86 y Decreto Legislativo 32-88)
	Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto 54-86)
1989	*Ley del Organismo Judicial* (Decreto 2-89)
1990	*Ley de la Academia de Lenguas Mayas* (Decreto 65-90)
1992	Reforma procesal penal mediante la aprobación del *Código Procesal Penal* (Decreto 51-92)
	Ley contra Narcoactividad (Decreto 48-92)
1994	Entra en vigencia el *Código Procesal Penal*
	Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto 40-94), en la que se establece que es una institución autónoma
1995	El Decreto 48-1995, reforma el *Código Penal* (Decreto 17-1973), tipifica como delito la ejecución extrajudicial, la desaparición forzada, la violación de derecho de autor y conexos, propiedad industrial.
	Nueva reforma del *Código Penal* a través del Decreto 59-1995. Se tipifica el delito de tortura.
1996	*Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar* (Decreto 97-96)
	Se modifica el *Código Penal:* se tipifican cuatro delitos tributarios
	Se crea la Intendencia de Asuntos Jurídicos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
	Se aprueba la *Ley de Reconciliación Nacional* (Decreto 145-96)
	Se reforman el *Código Militar* y el *Código Procesal Penal* (Decreto 41-96), se limita el fuero militar a los delitos estrictamente militares
1997	Instituto de la Defensa Pública Penal (129-97)
1999	*Ley de la Carrera Judicial* (Decreto 41-99)
	Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-99)
	Se crea la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi) (Acuerdo Gubernativo 525-99 y sus reformas núm. 483-2001 y 442-2007)
2000	Se crea la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala (Codisra) (Acuerdo Gubernativo 390-2000)
2001	*Ley contra el Lavado de Dinero u otros Activos* (Decreto 67-2001)
	Reforma al Acuerdo Gubernativo 525-99 por el Acuerdo Gubernativo 483-2001
2002	*Ley contra la Discriminación* (57-2002)
	Ley en Materia de Antejuicio (Decreto 85-2002)
2003	*Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia* (Decreto 27-2003), que sustituye al *Código de Menores*, de 1979
	Se declara la inconstitucionalidad contra el artículo once de la *Ley de la Carrera Judicial*
	Ley de Idiomas Nacionales (Decreto 19-2003)
2004	Se declara inconstitucional el Decreto 18-2001
	Se unifica un nuevo *Reglamento General de Tribunales* (Acuerdo 36-2004)
2005	*Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo* (Decreto Gubernativo 58-2005)
	Se instaura la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (Decreto Gubernativo 40-2005)
2006	Se crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif)
	Ley del Régimen Penitenciario
2007	Reformas a los delitos sexuales
	Ley de Adopciones (Decreto 77-2007) y se crea el Consejo Nacional de Adopciones
	Se reforma el Acuerdo Gubernativo 525-99, por el Acuerdo Gubernativo 442-2007
	Aprueba la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (Decreto Gubernativo 35-2007)
	Ley contra la Violencia Organizada (Decreto Gubernativo 21-2006)
	Ley del Consejo de Atención al Emigrante Guatemalteco (Decreto 46-07)
2008	*Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer* (Decreto 22-2008)
2009	*Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas* (Decreto 9-2009)

Fuente: elaboración propia con base en acuerdos gubernativos y decretos del Congreso (1985-2008). Monterroso, J. y Estrada, GA. (2009).

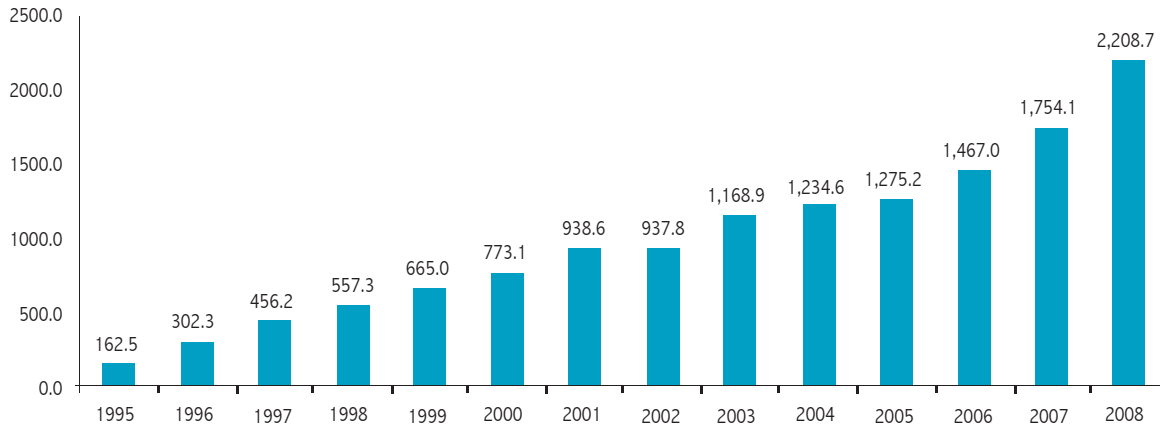
2.3 El gasto público

La gráfica 8.13 muestra el crecimiento del presupuesto de gastos que, en 13 años (1995-2008), ha subido de 162.5 a 2,208.7 millones de quetzales; es decir, se ha multiplicado 13 veces. Este monto se refiere al conjunto de los egresos del OJ, ya que no es posible desagregar, *stricto sensu,* lo que se refiere a la justicia penal. Los montos crecieron en 1996 a partir de las recomendaciones de los *Acuerdos de paz* y del trabajo impulsado por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, continuado por la Comisión de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia.

Las cifras de la gráfica 8.14 presentan el crecimiento del presupuesto del poder Judicial, tanto en relación con el total del producto interno bruto (PIB) como en relación con el total del presupuesto general de gastos de la nación. Ante este crecimiento, es preciso subrayar que la efectividad de la justicia penal no sólo depende de los recursos asignados —aun suponiendo que éstos fueran suficientes—, sino de la disposición del conjunto de las instituciones del Estado para lograrlo.

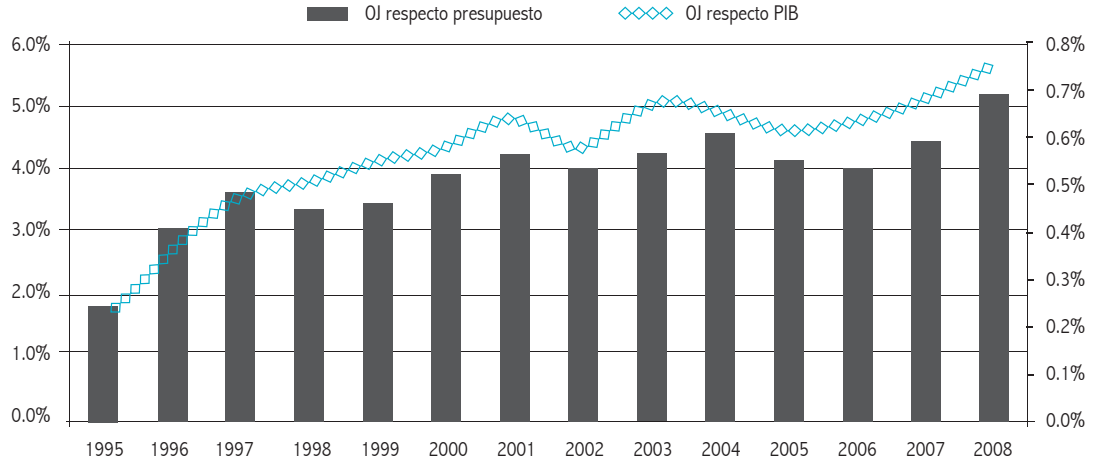
El sistema penitenciario se encuentra legalmente bien establecido, pero fallan las dos dimensiones en que su efectividad se logra: el personal aún no especializado que debe «cuidar» a la población custodiada, y las estructuras físicas que la guardan; ambos requieren de un presupuesto adecuado. Con respecto a los recursos humanos, éstos no son sólo insuficientes sino, muchos de ellos, corruptos; varios responsables de cárceles han sido procesados por vínculos con la delincuencia. La edificación que alberga a los privados de libertad ha resultado, desde hace ya varios años, insuficiente para albergarlos. El hacinamiento y la promiscuidad han

Gráfica 8.13 **Gasto público del Organismo Judicial (1995-2008) (millones de quetzales)**



Fuente: Minfin, *Gasto público de la administración central 1995-2008, por finalidad y función.*

Gráfica 8.14 **Gasto del Organismo Judicial, presupuesto general y PIB (porcentaje)**



Fuente: datos del Minfin y el Banco de Guatemala (Banguat).

Tabla 8.6 **Seguridad y justicia: gasto público como porcentaje del PIB (2007)**

	Seguridad	Justicia	Total
Costa Rica	0.5	1.2	1.7
El Salvador	1.2	1.1	2.3
Guatemala	1.2	0.9	2.1
Honduras	1.1	0.9	2
Nicaragua	1.1	1.1	2.2
Panamá	1.4	0.5	1.9

Fuente: PNUD (2009a: 91).

producido un régimen interno establecido de hecho por la propia delincuencia; jefes de pandilleros y narcos dirigen el orden interno. Ha habido sangrientos motines en 2007 y 2010 que solo terminaron cuando las autoridades del Gobierno negociaron con los perpetradores. Además, no es explicable que un delincuente condenado continúe delinquiendo desde la cárcel, como hoy día sucede.

Está probado, por lo que viene ocurriendo en América Latina, que en una democracia la seguridad es importante, pero las necesidades de justicia lo son más. En otras palabras, la justicia es un valor social superior a la seguridad.[57] Por ejemplo: informa de esta distinción el gasto en ambos rubros en Centroamérica: en la tabla 8.6 se evidencia que en Costa Rica los gastos en el rubro de justicia fueron el doble de lo invertido en seguridad; mientras que lo contrario sucede en Guatemala.

2.4 El acceso a la justicia

El acceso a la justicia no se satisface con la existencia de un determinado número de órganos jurisdiccionales; es necesario que éstos presten un servicio eficaz y permanente, y que el mismo se otorgue en forma gratuita, o con costos que no lo conviertan en un bien público inalcanzable para los sectores vulnerables de la población. Es por ello que el acceso universal de la población al sistema de justicia es un derecho establecido en la *Constitución* y los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Guatemala, la ley y las normas generales de la vida democrática.

La tabla 8.7 muestra con datos absolutos, relativos y comparativos por país, la situación en que se encuentra Guatemala; la lectura directa de tales datos exime los comentarios, salvo señalar la importancia del gasto judicial por persona, la relación entre el número de jueces por habitante y la tasa de resolución que se refiere a la proporción de casos presentados y resueltos. Las gráficas 8.15 y 8.16 exhiben la cadencia en el aumento de jueces en el país, como un total que incluye desde jueces de paz hasta magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El crecimiento en 24 años fue del 243.0%, que es un número importante y un ritmo respetable, pero que resulta aún insuficiente no sólo con respecto al total de la población nacional, sino en relación con el crecimiento de población criminal.

En 2009 había 717 jueces, de los cuales 257 eran mujeres (35.0%) mientras que, en 1985 solo se contaban 37 juezas, de

Tabla 8.7 **Centroamérica: indicadores presupuestarios y cualitativos del poder judicial**

País	2010			Algunos indicadores del sistema judicial 2008-2009 b/						
	Presupuesto Organismo Judicial a/		Gasto per cápita	Número de Juzgados	Juzgado por km²	Número de jueces	Ciudadanos por juez	Tasa de resolución	Indicador de independencia judicial2/	Índice de acceso a la información judicial
	Como porcentaje del PIB	En millones de USD	En USD							
Guatemala	0.6	255.7	17.8	616	177	715	19,599	54.5	3.3	61.6
El Salvador	0.9	193.2	32.9	553	38	652	8,933	s.d.	3.2	35.0
Honduras1/	0.6	79.5	9.9	440	255	440	12,853	83.0	s.d.	s.d.
Nicaragua	0.9	59.7	9.2	344	378	344	15,444	s.d	1.8	40.6
Costa Rica	1.3	467.6	98.2	280	183	917	5,038	64.0	5.2	67.7
Panamá	0.3	74.0	21.0	238	317	271	12,786	96.0	2.7	64.7

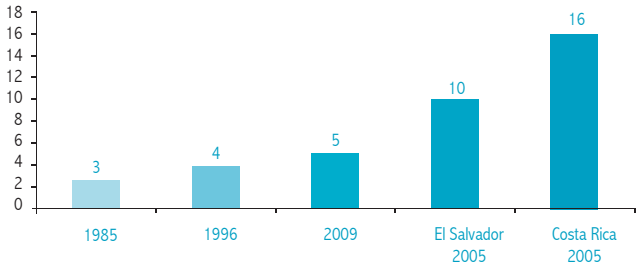
Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), con base en: a/estadísticas de Ministerios y Secretarías de Finanzas; b/ Centro de Justicia de las Américas (Ceja, 2010).
Notas: 1/ Los indicadores del sistema judicial de Honduras son de 2006; 2/ en América, Canadá es el país con mayor percepción de independencia judicial, con una nota de 6.3. El peor es Venezuela, con 1.4.

57 «La justicia y la seguridad son distintas porque encarnan dos *valores* diferentes. Y esto tiene dos corolarios importantes. Corolario 1: en el caso hipotético de un conflicto, el valor de justicia debe prevalecer sobre el de seguridad; en un Estado de derecho no se puede castigar al inocente, ni se puede perdonar al culpable so pretexto de evitar más delitos (y decimos "so pretexto", porque una justicia que en efecto sancione al culpable y en efecto proteja al inocente es una justicia que crea seguridad). Corolario 2: el papel principal de los jueces es ejercer la justicia y el papel principal de la policía —en su sentido más amplio— es proveer seguridad ciudadana.» PNUD (2009a:53).

un total de 209 jueces (17.0%). Este avance se atribuye en parte a la carrera judicial y, en buena medida, al aumento de mujeres en la vida pública. La tasa de 5.11 jueces por cada cien mil habitantes se había duplicado con relación a la de 1985 (2.63), pero todavía era menor a la de América Latina (7.6).[58] En el interior del país, departamentos como San Marcos, Sololá, Alta Verapaz e Izabal tienen tasas inferiores a 3.0 (vea anexo 1). En relación con el despliegue territorial, según datos de 2008, el OJ cuenta con 475 juzgados en todos los municipios del país; el MP tiene 95 y el IDPP posee 22 defensorías departamentales, 13 defensorías municipales y 13 defensorías indígenas.[59] Hay 384 Juzgados de Paz y, por lo menos uno en cada municipio del país,[60] pero solamente tienen competencia en los casos menores a 10,000 quetzales[61] en materia civil; y en delitos menores a cinco años, en materia penal.

«Si bien las instituciones de justicia han expandido su cobertura geográfica, sobre todo el poder judicial y el ministerio público (sic), la inaccesibilidad geográfica constituye una barrera que impide a muchos usuarios ejercer sus derechos. Esto ocurre particularmente en relación a materias no penales y en la vigencia del derecho a la segunda instancia».[62]

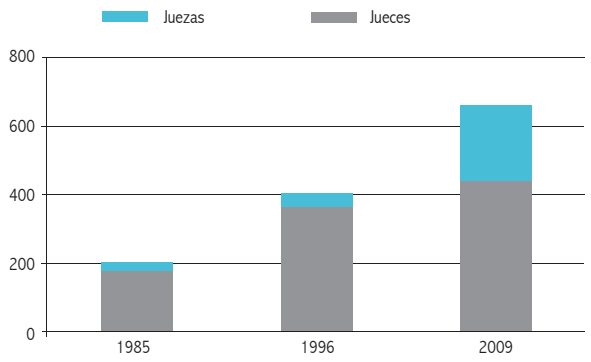
Gráfica 8.15 **Tasa de jueces por 100,000 habitantes en Guatemala (1985, 1996 y 2009), El Salvador y Costa Rica (2005)**



Fuente: Secretaría de la Corte Suprema de Justicia y Hernández (2005).

La mayoría de Juzgados funciona entre siete u ocho horas diarias;[63] los Juzgados de Paz se encuentran habilitados al público las 24 horas del día, los 365 días del año, con un equipo especializado de jueces rotativos y permanentes. En 2006 se inició el programa de Juzgados de Instancia de Turno,

Gráfica 8.16 **Número de jueces y juezas (1985, 1995 y 2009)**



Fuente: Organismo Judicial.

los cuales cuentan con la capacidad de atender en horario de cuatro de la tarde a ocho de la mañana; sin embargo, estos únicamente están instalados en la ciudad de Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Escuintla y Sacatepéquez.[64] En 2008 había 73 Centros de Mediación instalados por la Corte Suprema de Justicia que permiten resolver casos leves. Durante el período 2003-2008 atendieron 57,579 casos.[65]

El acceso también incluye la pertinencia lingüística y cultural. La tabla 8.8 muestra que varios departamentos con población mayoritaria indígena, como Alta Verapaz, Baja Verapaz, Totonicapán y Sololá, cuentan con mayor proporción de jueces que hablan un idioma maya. Los datos no permiten corroborar que el idioma maya hablado sea el de la comunidad lingüística del lugar.[66]

De acuerdo con el Relator Especial de la ONU sobre independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy: «Una de las dificultades más graves es el tema lingüístico. No existen políticas coherentes de capacitación, contratación y evaluación de intérpretes o funcionarios bilingües dentro de las instituciones del sistema de justicia. Además existen dificultades para encontrar intérpretes para todas las variantes dialectales. Ello tiene consecuencias para los acusados y para las víctimas. Por ejemplo, la garantía de ser informado de los cargos en su contra en un idioma que comprenda, no se respeta.»[67]

58 Según datos del Centro de Justicia de las Américas (Ceja) para el año 2005.
59 ICCPG.
60 Datos del OJ, enero de 2010.
61 Solamente en las cabeceras municipales la cuantía se amplía hasta 30,000 quetzales.
62 Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala*, Documento ONU A/HRC/4/49/add.1, 12 de febrero de 2007, párrafo 26, p. 8.
63 Entrevistas con funcionarios de las instituciones de justicia.
64 *Ibíd*.
65 Asíes. *Proceso de fortalecimiento del sistema de justicia: avances y debilidades, junio 2003-junio2006*.
66 Véase Oacnudh/Asíes (2008: 197).
67 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, misión a Guatemala*, Documento ONU A/HRC/11/41/add.3, 1 de octubre de 2009, párrafo 96, p. 20.

Tabla 8.8 Número de jueces (1985, 1996, 2009) y de jueces maya hablantes (2010) por departamento

Departamento	Número de jueces 1985	1996	2009	Miles de habitantes 2006	Tasa juez por 1,000 h 2009	Porcentaje población indígena 2006	Jueces maya hablantes 2010
Guatemala	99	103	217	2,975.4	0.07	10.9	3
Alta Verapaz	8	14	23	914.4	0.03	88.9	7
Baja Verapaz	2	8	23	245.8	0.09	65.1	5
Chimaltenango	3	16	24	519.7	0.05	74.9	4
Chiquimula	5	10	21	342.7	0.06	13.0	0
El Progreso	2	10	21	150.8	0.14	0.7	1
Escuintla	9	20	26	610.7	0.04	6.6	0
Huehuetenango	3	20	44	986.2	0.04	58.1	2
Izabal	7	7	10	364.9	0.03	26.0	2
Jalapa	3	8	14	279.2	0.05	1.9	1
Jutiapa	3	21	24	426.5	0.06	15.2	0
Petén	5	8	22	441.8	0.05	21.5	0
Quetzaltenango	8	29	50	735.2	0.07	43.6	3
Quiché	4	23	31	769.4	0.04	89.7	9
Retalhuleu	4	8	15	273.3	0.05	19.7	2
Sololá	1	3	8*	361.2	0.02	94.1	15
Sacatepéquez	2	10	24	278.1	0.09	31.9	2
San Marcos	7	27	11	905.1	0.01	35.5	0
Santa Rosa	5	11	21	332.7	0.06	1.0	0
Suchitepéquez	4	20	31	464.3	0.07	37.5	1
Totonicapán	2	5	14	395.3	0.04	96.7	9
Zacapa	2	9	18	215.1	0.08	0.3	0
Total	188	390	684	12987.8	0.05	38.4	66

Fuente: OJ, *Memorias de Labores.* Citado en Monterroso (2010).

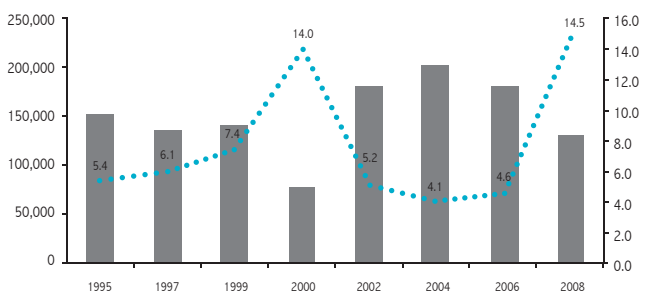
C 8

2.5 Desempeño de la justicia: algunos indicadores

La respuesta del Estado en nombre de la sociedad frente al delito es la sanción y la reparación; es la justicia entendida como una relación entre el Estado representado por el juez que identifica al presunto responsable, lo juzga y establece su responsabilidad por un hecho delictivo, e impone una sanción conforme la ley. Se necesita que la *justicia sea pronta, eficaz y gratuita*. Acerca de la efectividad del sistema se presentan algunos datos de lo alcanzado:

a) Resolución de casos penales: se consideran casos resueltos aquellos que encuentran una solución efectiva, que finalizan con una sentencia, sea condenatoria, absolutoria o judicialmente pendiente (suspensión condicional de la persecución penal). Hay delitos menores que permiten una adecuada reparación de la víctima y el resarcimiento del daño causado, a lo que se llama *criterio de oportunidad*. La tasa de resolución de casos del sistema, entre 1995 y 2008, se ha mantenido por debajo del 8.0%, con excepción de los años 2000 y 2008, cuando alcanzó el 14.0%. Entre esos dos años el sistema dejó más de un millón de casos sin resolver. La tasa de resolución para ese período no fue estadísticamente distinta a la de 1995-1999 (6.55%).

Gráfica 8.17 Número de delitos ingresados a investigación y porcentaje de casos resueltos



Fuente: elaboración propia con base en *Memorias de labores* del MP.

El volumen de los delitos sometidos a procesos penales tiene, a partir de 2004, una tendencia a disminuir que no corresponde al número de procesos finalizados o resueltos, ya que éstos solo aumentan a mediados de 2006. Se destaca, de esta manera, que persiste aún un enorme retraso en la capacidad de otorgar justicia, lo cual seguramente no solo tiene explicación por la cantidad de crímenes cometidos, que sin duda exceden cualquier capacidad instalada, sino porque a ello se suma la lentitud de los procesos, dato cualitativo a tener en cuenta.

Tabla 8.9 Casos penales ingresados y resueltos (1995-2008) (en números y porcentaje)

	Delitos a investigar	Criterio de oportunidad	Suspensión de la persecución penal	Acusaciones presentadas	Sentencias procedimiento abreviado	Casos resueltos	Porcentaje de casos resueltos	Casos no resueltos
1995	152,287	6,022	359	1,034	870	8,585	5.6	143,702
1996	136,900	6,459	385	2,159	778	9,781	7.1	127,119
1997	137,002	5,301	241	2,302	447	8,291	6.1	128,711
1998	134,645	4,452	267	3,163	1,167	9,049	6.7	125,596
1999	141,095	6,634	360	2,673	798	10,465	7.4	130,630
2000	79,007	7,501	505	2,350	675	11,031	14.0	67,976
2001	165,743	7,436	477	2,140	255	10,308	6.2	155,435
2002	180,757	6,899	239	2,013	242	9,393	5.2	171,364
2003	187,322	4,862	316	2,969	406	8,553	4.6	178,769
2004	202,968	4,076	266	3,465	410	8,217	4.1	194,751
2005	178,676	4,189	462	3,850	404	8,905	5.0	169,771
2006	181,414	3,113	639	4,096	499	8,347	4.6	173,067
2007	143,099	2,597	804	4,864	-	8,265	5.8	134,834
2008	131,341	5,012	764	11,668	1,552	18,996	14.5	112,345
Total	2,152,256	74,553	6,084	48,746	8,503	138,186	6.4	2,014,070

Fuente: elaboración propia con base en *Informe de Labores* del MP (1995-2008).

C 8

De acuerdo con la tabla 8.11, entre 2000 y 2008 el MP fue cuatro veces más efectivo en la persecución de los delitos de narcoactividad (36.9%) que en la de los delitos tributarios (10.1%) y contra el medio ambiente (11.6%). Fue poco efectivo en el caso de crímenes violentos (6.0%) y delitos sexuales (1.9%). En comparación con el período 1992-99, su efectividad disminuyó en dos casos y mejoró en uno.

Tabla 8.10 Resultados de la persecución penal en delitos seleccionados (2000-2008) (número y porcentaje)

Tipo de delitos	Delitos ingresados al sistema	Acusaciones presentadas por el MP	Otras salidas efectivas/1	Porcentaje de efectividad en 2000-2008 2/	Porcentaje de efectividad en 1992-1999	Diferencia entre 2000-2008 y 1992-1999
Narcoactividad	7,210	2,271	389	36.9	40.9	-4.0
Delitos tributarios	2,235	82	144	10.1	20.2	-10.0
Contra el ambiente	3,449	321	80	11.6	5.2	6.4
Delincuencia organizada	20,928	1,173	84	6.0		
Delitos sexuales	88,214	1,452	294	2.0		

Fuente: elaboración propia con base en *Memoria de labores* del MP.
Notas: 1/ incluye criterios de oportunidad y suspensiones condicionales de la persecución penal; 2/la suma de acusaciones y otras salidas efectivas.

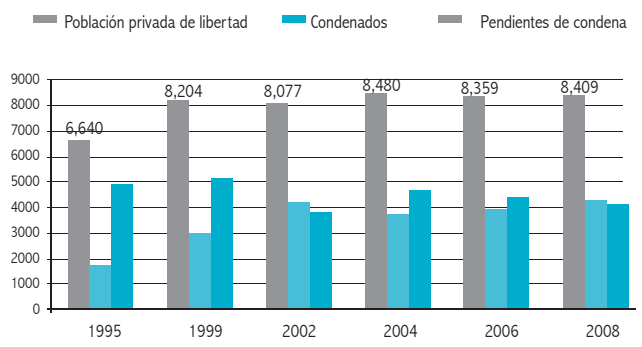
b) El derecho a la protección legal del detenido, juzgado y condenado: pese a los cambios habidos y el crecimiento de personal y recursos, ocurre un grave retraso en la función de juzgar y sancionar, esa distancia inexcusable entre los que esperan por estar detenidos y los que esperan la sentencia, prueba de lo que es una justicia lerda. La detención provisional la establece la ley en casos de indicios serios de culpabilidad, o sea, cuando hay comienzos de prueba. En la gráfica siguiente aparece el número de detenidos, condenados y pendientes de condena, que corresponden a la mitad del total. No hay duda de que en este aspecto ocurrre una grave violación a los derechos humanos, pues aunque crece el total de sentenciados, hay más de un 50.0% que esperan. Los datos en relación con Centroamérica indican que en Nicaragua hay 21.0%; en Belice y Costa Rica, 22.0%; en El Salvador, 32.0% y, en Honduras, 73.0%[68] de personas privadas de libertad sin condena.

Recuadro 8.3
Cifras del Ministerio Público (2009)

El Ministerio Público está integrado por 4090 personas, en registro de distinta categoría: fiscales, técnicos, administrativos; cuenta con un presupuesto de gastos de 754,574 millones de quetzales. Tiene presencia solamente en 55 municipios del país. Los datos sobre la dinámica de la justicia, vinculada en sus efectos con la impunidad, son: 392,126 denuncias presentadas (2009), de las que 85,883 se desestimaron, 107,619 fueron resueltas, 19,605 archivadas, 1,792 recibieron procedimiento común y 1,914 procedimiento abreviado; hubo 13,642 acusaciones presentadas por el MP en los Tribunales y, finalmente, se lograron 3,706 sentencias, lo cual significa el 0.94% de efectividad y el 99.6 de impunidad.

Fuente: MP (2009).

Gráfica 8.18 **Población privada de libertad, condenados y a la espera de condena (diversos años, en números)**



Fuente: ICCPG.

c) La calidad de la justicia en comparación regional: son numerosos los especialistas en ciencias sociales y las autoridades encargadas de formular políticas en el tema del desarrollo en América Latina que subrayan la importancia de realizar reformas en el sistema judicial, de cara al fortalecimiento de gobiernos democráticos. En Guatemala ha habido esa preocupación desde el momento mismo en que se constituyeron gobiernos civiles y democráticos; también esto ha sido de interés de la cooperación internacional. Ocurrió, de forma sostenida, con organismos como la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) y los organismos financieros internacionales.

Vinculado con las reformas del sistema de justicia, ha habido otro tema problemático: el saber hasta dónde realmente se han consolidado las instituciones democráticas y hasta qué punto han disminuido las probabilidades de un regreso autoritario. Por lo general, esta preocupación no ha correspondido con una evaluación de las condiciones en las cuales el sistema judicial podría mejorar de forma permanente. Es casi unánime la opinión acerca de la importancia de fortalecer al Estado y, por ende, al poder Judicial. La tabla 8.11 «mide» el desempeño judicial en Centroamérica, con indicadores de 2002-2003. Como las anteriores variables se explican por sí mismas, se aclara que la séptima variable se refiere a la eficacia de la justicia para defender las libertades civiles y los derechos humanos; la novena, a la eficacia de la justicia para garantizar que haya equidad para todas las partes; la décima, al acceso a la justicia de todas las clases, con indiferencia respecto a sus condiciones socioeconómicas y la undécima, disponibilidad de Juzgados tanto en áreas urbanas como rurales.

La tabla original muestra las clasificaciones para once países de América Latina, de los que hemos tomado los de Centroamérica. En cada variable, el rango va de 1 como lo mejor y 17 como lo peor. Los datos muestran la coherencia relativa, es decir, un país que tiene clasificaciones altas en una variable, generalmente recibe lo mismo en las otras. En el ámbito centroamericano, el orden por promedio de rangos descendentes, en las variables, es así: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Tabla 8.11 ***Ranking*** **de países en once temas de desempeño judicial (2002-2003)**

Variables	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua
1 Independencia, Corte Suprema	3	4	12	10	17
2 Independencia, Cortes de Primera Instancia	2	4	16	11	17
3 Honestidad, sistema judicial	3	5	13	16	17
4 Competencia, Corte Suprema	2	5	10	17	8
5 Competencia, Cortes de Primera Instancia	7	6	3	15	14
6 Eficiencia, sistema judicial	8	4	7	15	16
7 Efectividad, libertades civiles	1	6	6	12	16
8 Efectividad, derechos de los acusados	1	3	3	2	14
9 Efectividad, justicia equitativa	2	3	17	10	15
10 Acceso equitativo, socioeconómico	1	13	6	11	6
11 Acceso equitativo, urbano-rural	1	14	4	13	17
Promedio 2002-2003	2.8	6.1	8.8	12.0	14.3

Fuente: Staats, JL., Bowler, Sh., Hisjey, JT. (2005).

68 PNUD (2009a: 236).

2.6 Combate a la corrupción

«Si este sistema institucional, que está a cargo de procesar y resolver los conflictos sociales más relevantes, dentro de los cuales se encuentra claramente la corrupción, actúa también corruptamente, ya se pierde toda esperanza ciudadana frente a la fuerza de la impunidad. En definitiva, no hay Estado de Derecho (por lo menos respecto de los poderosos) y la democracia es percibida sólo como un velo de legitimidad formal para justificar abusos.»[69]

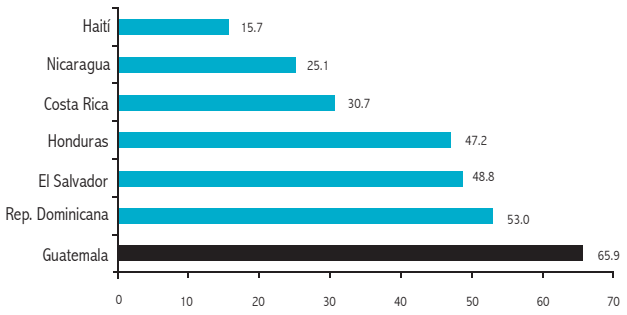
La corrupción está vinculada con la impunidad y ésta, en tanto relaja las normas del castigo, refuerza la corrupción. No existen investigaciones puntuales sobre los amplios espacios en que ocurre este fenómeno. Los medios de comunicación y algunos centros académicos han investigado ciertos casos puntuales –ejemplos paradigmáticos de la pudrición que sucede–, se hacen públicos, se denuncian, pero sólo ocasionalmente se castigan. La información documentada y sistemática no existe en Guatemala, este aspecto no es una excepción. Para combatir estas conductas inapropiadas se han tomado varias medidas como la aprobación de códigos de ética (estableciendo normas internas y procedimientos públicos para la contratación de servicios), reivindicación de la existencia de la carrera profesional, elaboración de manuales de procedimientos e instructivos que orienten la labor de los funcionarios, así como la creación de inspectorías y oficinas de asuntos internos.

Además se asume que han contribuido a este propósito medidas como: a) la separación de funciones administrativas y judiciales, que permite que los jueces y fiscales no se conviertan en administradores de recursos; b) la oralidad de los procedimientos judiciales, que constituye una de las formas más eficaces para controlar las conductas mal intencionadas y corruptas y/o descubrir vinculaciones criminales; y c) la prohibición de delegar funciones judiciales en los oficiales y secretarios de Juzgados.

No se ha aprobado legislación derivada de las convenciones internacionales, tales como la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito, o el nepotismo; los delitos de corrupción tienen, en su mayoría, penas de multa o penas menores de prisión, que han sido aumentadas durante el último tiempo, pero continúan siendo insuficientes para considerarse disuasivas. A la fecha (2010), el único proceso oral sigue siendo el penal. En todo caso, la corrupción no solo es un vicio ilegal, sino contrario a la moral pública y hunde sus raíces en la mala conformación de la sociedad. También ahí debe combatirse. ¿Vicios públicos y virtudes privadas? En el ámbito del orden privado y del mercado surgen a menudo las iniciativas que establecen vínculos de corrupción con el sector público. Por ello, la corrupción, como ya se dijo en relación con la impunidad, no solo debe ser combatida con leyes, denuncias y buenos propósitos. Fomentar la cultura política democrática y la educación cívica ayudaría también a alcanzar buenos resultados.

Prefigura una anormalidad sustantiva que las expresiones de ilegalidad (como la corrupción), como ruptura del orden básico estatal, provengan de algunos de sus agentes; por ejemplo, de los jueces, responsables de juzgar, y de la policía, encargada de proteger al ciudadano, darle confianza, vigilar el orden y realizar la investigación criminal. Mucho se ha dicho sobre cómo el crimen ha corrompido algunas instituciones, cómo la PNC exhibe graves síntomas internos de descomposición. Hacia el primer tercio de 2010 había un ministro de Gobernación, dos altos jefes de la Policía y unos 300 agentes sometidos a proceso judicial. La sensación de desamparo y/o de sospecha que esto provoca aparece como inseguridad subjetiva y debilita confianzas básicas en lo público-estatal. Los guatemaltecos perciben más agudamente esta debilidad de su entorno, como se muestra en la gráfica 8.19.

Gráfica 8.19 **Percepciones de que la Policía está involucrada en crimen en América Latina y el Caribe (2008) (en porcentajes)**



Fuente: *Barómetro de las Américas*, por LAPOP (2009).

2.7 La Cicig y el combate a la impunidad

Creada mediante un Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Gobierno de Guatemala el 12 de diciembre de 2006, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) es una organización internacional independiente política y financieramente, compuesta por funcionarios internacionales y nacionales. La Comisión se estableció para colaborar con el Estado en la desarticulación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de

69 Marín Verdugo, F. (2005: 1).

seguridad. Para ello, promueve la investigación y persecución penal y disciplinaria como querellante adhesivo y tercero interesado, respectivamente. Además, tiene la facultad de recomendar al Estado la adopción de políticas públicas, incluyendo reformas jurídicas e institucionales necesarias, a fin de erradicar dichos cuerpos y aparatos y prevenir su reaparición.

La Cicig colabora con la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público en 57 investigaciones completas y preliminares; 44 de ellas se han concretado en casos. Para mediados de 2010, la Cicig había colaborado en 248 allanamientos y la captura de 132 personas vinculadas con estructuras clandestinas de seguridad. Actúa como querellante adhesivo en 12 casos.

En materia de fortalecimiento institucional, la Cicig ha promovido la creación de la Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la Cicig del Ministerio Público. Provee asistencia técnica al Programa de Protección de Testigos y a la Unidad de Métodos Especiales, donde funciona el Sistema de Interceptaciones Telefónicas. Ha formado un grupo élite de agentes de policía en criminalística y metodología de investigación. En relación con el fortalecimiento del marco jurídico para la investigación criminal, propone modificaciones a la ley en las áreas de competencia penal en procesos de mayor riesgo, colaboración eficaz, amparo, antejuicio, tráfico ilícito de armas y municiones, anti corrupción, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, régimen disciplinario en la justicia penal y cooperación jurídica internacional. Ha presentado al Congreso de la República dos paquetes de reformas legales con 16 propuestas en las de las cuales se han aprobado cuatro leyes: la *Ley de Armas y Municiones*, *Ley del Fortalecimiento de la Persecución Penal*, *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo* y la *Ley contra la Delincuencia Organizada*.[70] El mandato de Cicig finaliza el 4 de septiembre de 2011.

2.8 El derecho indígena y el pluralismo jurídico

En un país multicultural, la diversidad jurídica implica la coexistencia de diversas formas normativas o de sistemas jurídicos distintos.[71] Sin embargo, la mera coexistencia no es pluralismo jurídico. Este se debe construir desde el Estado.

El pluralismo jurídico en Guatemala se fundamenta en el Artículo 66 de la *Constitución Política de la República,* el cual reconoce la diversidad étnica y cultural del país, al postular que el «Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social […]».[72] Asimismo, en el *Aidpi* se señala que la «normatividad tradicional de los pueblos indígenas ha sido y sigue siendo un elemento esencial para la regulación social de la vida de las comunidades y, por consiguiente, para el mantenimiento de su cohesión» y que el «Gobierno reconoce que tanto el desconocimiento por parte de la legislación nacional de las normas consuetudinarias que regulan la vida comunitaria indígena como la falta de acceso que los indígenas tienen a los recursos del sistema jurídico nacional han dado lugar a negación de derechos, discriminación y marginación».[73]

El *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (*OIT), *sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*[74] tiene una relación decisiva con los anteriores reconocimientos, incluye referencias precisas. Plantea, en el artículo ocho, que «1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio». Asimismo, en el artículo nueve, indica que «1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. 2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia».

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, ratificada por el Estado de Guatemala en la Asamblea de Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, señala:

- Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos,

70 Información proporcionada por Cicig a este Informe en julio de 2010. Véase http://www.cicig.org/uploads/documents/
71 Asíes (2010: 10).
72 Un punto de vista es que por extensión en la interpretación de la palabra 'costumbre', ésta puede aplicarse a la normatividad tradicional. Otro es que el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural implica la diversidad jurídica.
73 *Aidpi*, Derecho consuetudinario, sección E, numerales 1 y 2.
74 Conforme a la *Constitución Política de la República*, el *Convenio 169* tiene valor superior al orden jurídico interno, por tratarse de un instrumento internacional en materia de derechos humanos; así ha sido resuelto por la Corte de Constitucionalidad en la *Opinión Consultiva* del 18 de mayo de 1995.

en particular la fundada en su origen o identidad indígenas. (Artículo 2).

- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. (Artículo 5).
- Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. (Artículo 34).

De acuerdo con la Demi y Copmagua, el sistema jurídico de los pueblos indígenas guatemaltecos tiene como fin la construcción y mantenimiento de la unidad, la armonía y el equilibrio entre las personas. Se fundamenta en valores como el respeto, el deber y la obediencia, y sus principios son el resarcimiento, el perdón y el arrepentimiento. Su función principal es mantener o restablecer la armonía y el equilibrio en las relaciones entre las personas, la comunidad y la sociedad en general, así como entre éstos y la naturaleza y entre los seres humanos y lo sagrado.[75] Una definición que compara sus funciones con la de otros sistemas jurídicos se recoge en el recuadro 8.4.

Recuadro 8.4

Sistema jurídico de los pueblos indígenas y el pluralismo jurídico

El sistema jurídico de los pueblos indígenas, «al igual que otros sistemas jurídicos incluyendo el occidental, tiene como función principal la regulación de las relaciones sociales, por medio de normas, que se fundamentan en principios filosóficos y valores éticos y morales, propios de la cultura. Como todo sistema jurídico, posee un orden normativo, sanciones [...], autoridades con facultades para emitir y modificar normas, imponer sanciones y censurar la conducta de quienes no actúan conforme a las normas establecidas. También posee procedimientos para juzgar.»

Más allá de la coexistencia de dos o más sistemas jurídicos, el pluralismo jurídico debe consistir en la respuesta del Estado a la realidad multicultural y a la diversidad jurídica mediante el «reconocimiento e inclusión del sistema jurídico de los pueblos indígenas en la estructura legal del Estado, y por lo tanto en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.»

Fuente: Asíes (2010:9).

El debate sobre el derecho indígena comprende varios tópicos. Uno es relativo a la manera de nombrarlo y concebirlo. En la teoría de derecho se usa el término 'derecho consuetudinario' para referirse a un conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, que es parte integral de la estructura social y de la cultura de un pueblo. Para que surta efectos, debe tener un uso repetitivo y generalizado y los miembros de la comunidad deben tener conciencia sobre su obligatoriedad.[76] Este término se usó en el *Convenio 169* y en el *Aidpi.* Sin embargo, los movimientos y las organizaciones indígenas reivindican los términos 'derecho indígena' y 'sistema jurídico de los pueblos indígenas' para enfatizar un tratamiento de igualdad y poder promover el pluralismo jurídico.

Otro tópico se refiere a uno de los efectos que produce el reconocimiento del carácter multiétnico de una sociedad; es la existencia de *derechos colectivos*, junto a los derechos individuales existentes desde su creación por el derecho romano y elevados a la categoría universal de derechos por el Iluminismo y la Revolución francesa, y luego por la codificación liberal. Los derechos individuales se basan en la pretensión de la igualdad; los derechos colectivos, en el reconocimiento de la diferencia.

En efecto, la existencia de derechos colectivos se origina en que son derivados de, o existen porque son propios de un grupo portador de una cultura diferente. A manera de ilustración, los movimientos indígenas han presentado como reclamo para sus derechos colectivos el reconocimiento del sistema de administración de justicia indígena, el ejercicio de las autoridades tradicionales indígenas, hablar en su propio idioma y recibir educación en el mismo, practicar su propia espiritualidad, controlar recursos naturales, proteger territorios naturales, controlar su propiedad intelectual, entre otros.[77] Como se indica en el capítulo X, Guatemala ha avanzado poco en el cumplimiento del *Convenio 169*. Hace falta aún caminar en una dirección en que los derechos colectivos no se vean como contrarios al espíritu de los derechos individuales, sino como complementarios.

El INDH 2005 dedicó un capítulo al tema de derecho indígena y pluralismo jurídico. Se reportaron algunos avances jurisprudenciales tales como la creación de los Juzgados de Paz Comunitarios donde el juez debe hablar el idioma del lugar, conocer los sistemas de justicia tradicional y está autorizado

75 Demi (1999) y Copmagua (1999) citados en Asíes (2010:9).
76 PNUD (2005: 233).
77 Brett, R. (2009:32).

a fallar con base en lo que la norma que los crea denomina «usos y costumbres».[78] Asimismo, se incluyeron otras acciones del Estado tales como: a) cursos de capacitación a jueces y agentes del MP sobre la cultura y demandas de identidad de los pueblos indígenas, en especial de normas y mecanismos que regulan su vida comunitaria; b) incorporación de cursos sobre derechos humanos y derecho de los pueblos indígenas en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Usac, universidad estatal; c) creación de la Comisión de Asuntos Indígenas en la Corte Suprema de Justicia, con el fin de «establecer políticas institucionales en el tema de acceso a la justicia por la población indígena»; d) reconocimiento de las autoridades indígenas en la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* y el *Código Municipal*; y e) la aprobación de la *Ley de Idiomas Nacionales* (D.º19-2003), que dispone la obligación de traducir y divulgar las leyes, instrucciones, disposiciones, resoluciones y ordenanzas en los idiomas mayas, garífuna y xinka; así como facilitar el acceso a los servicios de salud, educación, justicia y seguridad, mediante la información y atención en el idioma propio de cada comunidad lingüística.

En lo relativo a la aplicación de la *Ley de Idiomas Nacionales* en los servicios de justicia, en este capítulo y en el capítulo IV se han proporcionado datos que permiten monitorear la incorporación de personal bilingüe maya en el Organismo Judicial. El número de jueces, por ejemplo, todavía es bajo en relación a las necesidades de la pertinencia lingüística y cultural.

El Comité de expertos de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial* (Cerd) realizó observaciones sobre el tema que se aborda en esta sección: «Se continúan llevando a cabo esfuerzos para el logro del respeto de las decisiones y formas de resolución de conflictos desde el propio sistema de administración de justicia de los pueblos indígenas. No obstante, persiste una falta de claridad sobre cómo deben actuar los funcionarios judiciales en la aplicación de este sistema. Por lo que exhorta al Estado a velar por el respeto y reconocimiento de los sistemas tradicionales de justicia de los Pueblos Indígenas de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos».[79]

Al respecto, el Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados expresó: «En cuanto al pluralismo jurídico, a pesar de que se han logrado algunos avances, aún se está lejos de dar aplicación a lo establecido por el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el artículo 66 de la Constitución [...]».[80] Asimismo, señaló que «[...] retoma la recomendación de la Oficina en Guatemala del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el sentido de que las instituciones del sistema de justicia elaboren de manera conjunta con los pueblos indígenas, una política de acceso a la justicia para los pueblos indígenas que incorpore elementos geográficos, lingüísticos, y de pertinencia cultural, que a la vez tenga como objetivo una incorporación progresiva del derecho indígena en el sistema jurídico nacional. En este punto, es importante resaltar que dicha incorporación deberá ser compatible con las normas internacionales de protección de los derechos humanos. La integración del derecho indígena es un tema prioritario, ya que éste podría actuar de manera complementaria al sistema de justicia oficial, consolidándose como un mecanismo adicional de lucha contra la impunidad».[81]

Un estudio reciente contempló un diagnóstico sobre el conocimiento y valoración del sistema jurídico indígena y el pluralismo jurídico entre profesionales de derecho, incluyendo operadores de justicia. Los hallazgos incluyeron: conocimiento superficial sobre el sistema jurídico de los pueblos indígenas y el pluralismo jurídico, así como valoraciones negativas hacia dicho sistema y rechazo al pluralismo jurídico, en la mayoría de personas entrevistadas. El grupo restante valoró positivamente el sistema jurídico de los pueblos indígenas y aprueban el pluralismo jurídico.[82] El clima favorable al cambio especialmente entre actores estratégicos es relevante para el avance del pluralismo jurídico como dimensión de la construcción del Estado plural.

A manera de conclusión de este capítulo, la información presentada constituye una prueba adicional sobre la naturaleza del Estado guatemalteco actual. Se le ha calificado como un poder débil porque no satisface adecuadamente dos funciones esenciales para la existencia de una ciudadanía en una sociedad democrática: no otorga las seguridades básicas relativas a la vida y la defensa de su patrimonio; tampoco garantiza la obtención de justicia cuando esos valores son vulnerados. Sin protección jurídica y seguridad subjetiva la existencia personal se pervierte, se pierde la confianza en todas las dimensiones de lo público y en las relaciones interpersonales. El país requiere urgentemente que funcione con efectividad y eficacia un sistema nacional de seguridad y justicia, que se cumplan las leyes que se han emitido en dicha materia y que se avance en el pluralismo jurídico.

78 PNUD (2005:234)
79 Oacnudh, 2008:196
80 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, misión a Guatemala, Documento ONU A/HRC/11/41/add.3, 1 de octubre de 2009, párrafo 98, p. 20.
81 *Ibíd*., párrafo 123, pp. 24 y 25.
82 Asíes (2010:25).

CAPÍTULO 9

Una nación sin elecciones libres es una nación sin voz, sin ojos y sin brazos.

Octavio Paz, fragmento de una entrevista

El papel del Estado en la promoción de la democracia

C 9

«Democracia» significa, literalmente, «gobierno del pueblo». Por ello, la democracia no es más que un mecanismo por medio del cual *el pueblo* ha decidido gobernarse a sí mismo.[1] Pero, ¿cómo, de qué manera ha decidido gobernarse a sí mismo? Múltiples herramientas políticas se han construido para que ese *gobernarse a sí mismo* dé como resultado un régimen democrático. Cada Estado ha creado instituciones y mecanismos que posibilitan que sea el pueblo quien efectivamente participe en la toma de decisiones, muchas veces delegando su representación, lo que ha dado como resultados distintos modelos de democracia y, por lo tanto, distintos criterios sobre el *deber ser de un sistema democrático.*

Robert Dahl ha señalado que para que exista una *verdadera democracia representativa* debe haber, al menos, ocho garantías; a saber: a) libertad para constituirse e integrarse en organizaciones; b) libertad de expresión; c) derecho de voto; d) elegibilidad para un cargo público; e) derecho de competir por el voto; f) fuentes alternativas de información; g) elecciones libres y limpias y h) que las instituciones, para hacer política de gobierno, dependan del voto o la preferencia de los ciudadanos.[2]

Ahora bien, conforme un régimen democrático madura, distintos criterios pueden mejorarse para facilitar, ya no sólo la delegación del poder, sino también la participación en la toma de decisiones que afecten a la ciudadanía y su involucramiento en la demanda del *accountability* gubernamental. La «demanda» por un gobierno efectivo descansa sobre la capacidad de hacerlo y darle seguimiento, por ello la desigualdad entre las capacidades ciudadanas es un tema importante en la democracia.

Los mismos autores (2009) definió cinco criterios sobre la ciudadanía para evitar la *inequidad política en la toma de decisiones*: a) asegurar la participación efectiva e igualdad de oportunidades para expresar puntos de vista; b) igualdad de voto; c) todos los involucrados en la toma de decisiones deben tener *entendimiento ilustrado* para tomar decisiones finales y capacidad para entender las políticas alternativas y sus consecuencias; d) cada miembro debe tener la posibilidad de controlar la agenda pública y e) todos los miembros adultos de la sociedad deberían tener derechos ciudadanos. Cualquier violación a estos criterios resultaría en inequidad política.[3]

1. La agencia es una capacidad que evita la inequidad política[4]

Agencia, en el lenguaje del desarrollo humano, es el término utilizado para designar la *capacidad* que cada persona tiene para actuar y participar en la toma de decisiones que afectan su vida; por ello, está íntimamente relacionado con la búsqueda de *equidad política*. Sólo personas con esta capacidad adquirida (y que es la síntesis de muchas otras, en algún sentido) pueden finalmente comprometerse con objetivos colectivos y alcanzar sus metas. Sin embargo, el ejercicio de elección de las libertades y la posibilidad de ejercerlas dependen de las relaciones sociales; eso quiere decir que la agencia es *relacional*: no existe en un vacío sino que se ejerce en un mundo social en donde las decisiones sobre los recursos y oportunidades no son simples elecciones individuales.[5]

De acuerdo con estos postulados, si la capacidad de *agencia* es una posibilidad que únicamente es alcanzada por una

1 Deneulin, S. and Shahani, L. (2009).
2 Dahl, R. (1999).
3 Deneulin, S. and Shahani, L., *óp. cit.*
4 Para referencias sobre los términos utilizados, véase capítulo III del presente Informe.
5 Cleaver, F. (2007: 226).

limitada cantidad de personas, las consecuencias de su ejercicio concentrado en algunas élites tendrán implicaciones en el presente y en el futuro de todos. Por ello, la importancia de la *agencia* radica no sólo en la acción de interés individual, sino como «catalizadora del cambio[:] personas con agencia pueden tener la capacidad de cuestionar normas, o confrontar la distribución inequitativa de recursos y reclamar el respeto a sus derechos».[6] El verdadero ejercicio de *agencia* puede modificar la estructura del Estado.

Estudios internacionales revelan que existe relación entre las condiciones de *bien-estar* de las personas, sus *capacidades adquiridas*[7] y su *agencia*. Esta última puede verse condicionada, además, por el entorno sociocultural que promueve o limita su ejercicio, que se revela en la capacidad de toma de decisiones individuales o colectivas.[8] Por ello, generar las condiciones para que las personas tengan esta capacidad es algo ligado a la noción de *igualdad de la ciudanía*.

Una ciudadanía con igualdad de capacidad para la toma de decisiones es una ciudadanía que actúa con libertad. Por lo tanto, al incrementar los niveles de desarrollo humano, pero, sobre todo, posibilitar las capacidades de las personas, mejoraría la toma de decisiones en beneficio de la colectividad. El papel del Estado es necesario en la promoción de este ejercicio. También es su función el establecimiento de canales de participación democrática en donde las personas puedan ejercer su agencia por medio de su intervención en debates, así como en la toma de decisiones que les atañen.

Este capítulo se refiere a la democracia porque ella está fundada en la participación ciudadana y las formas en que el Estado la promueve. La democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan; es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso de las personas; enfrenta y resuelve las tensiones y los conflictos que se generan en la sociedad.[9] En este capítulo se abordan dos mecanismos fundamentales que el Estado democrático ha establecido para tal fin: el sistema electoral y de partidos políticos y el de consejos de desarrollo urbano y rural.

El primero, fundamental para la democracia representativa, se basa en la delegación del poder por medio de elecciones y de los vehículos que se establecen para alcanzar el poder; el segundo es una modalidad participativa creada en Guatemala cuyo objetivo principal es facilitar la toma colectiva de decisiones en torno al desarrollo local.

2. Una transición política pactada

Después de 1970 hubo una ola de democratización en Latinoamérica a la que Guatemala no fue ajena. Como ha quedado establecido brevemente en el capítulo IV, se discute la calidad de esa transición y se habla de un «proceso pactado» entre las cúpulas dirigentes: políticos, empresarios y militares. Sin embargo, y aun cuando se considere una transición pactada, el paso de la titularidad del gobierno a manos civiles, electas democráticamente, fue sólo el primero de un camino que aún no se ha terminado de recorrer.

Transitar a la democracia exigía también un pacto en el tema económico: uno que permitiera a los *nuevos ciudadanos* la posibilidad de ejercer libertades que se abrían con los nuevos derechos adquiridos. No obstante, la crisis económica de los primeros años de la transición limitó seriamente el uso de los derechos económicos y sociales. En un primer momento, la democracia se dio de manera paralela al conflicto armado interno, conviviendo elecciones «libres», periódicas y transparentes, con políticas de contrainsurgencia y acercamiento en las negociaciones de paz. Este primer período se inicia en 1986 con la toma de posesión del primer gobierno democráticamente electo y termina en 1996, con la firma de los *Acuerdos de paz*.

Un segundo momento comienza con dicha firma y la aún inacabada implementación de los referidos *Acuerdos*. El mismo llega a la actualidad con características inherentes a una sociedad post-conflicto armado, en vías de construcción de su *modelo ideal de democracia* y con grandes dificultades producto de una cultura autoritaria que no se ha transformado como lo exige la nueva institucionalidad. Guatemala inició el período de transición política y económica con altos niveles de pobreza y desigualdad (que no se han revertido) y con un largo conflicto armado interno a cuestas. Estos fenómenos se conjugaron e incrementaron, aún más, las brechas existentes entre una élite que toma decisiones y una población que recibe las consecuencias de las mismas y que tiene poca capacidad de influir en ellas.

3. Las características básicas del sistema electoral y de partidos políticos

El principal mecanismo que posee la democracia para alcanzar que el pueblo se gobierne a sí mismo es el sistema electoral.

6 *Ibíd*. (2007: 230).
7 Entendidas como *capabilities* en el lenguaje del desarrollo humano.
8 *Ídem*.
9 PNUD (2004b: 33).

Es por medio de éste como se conocen las «reglas del juego» de la democracia y se permite que las organizaciones políticas (partidos políticos y comités cívicos) intervengan para alcanzar el poder. Gracias a él se articulan las circunscripciones electorales, los métodos de representación (mayoría simple, proporcional, etc.), los sistemas de votación, y otros. Estas reglas le dan a la democracia su silueta y la forma como se va a desempeñar la representación; dibujan sus límites y aseguran el ejercicio de los derechos civiles y políticos. El ente rector, en el caso de Guatemala, es el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

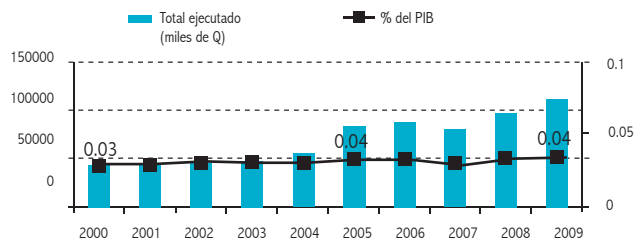
Es conveniente recordar que, antes de 1985, con los gobiernos militares, hubo numerosas elecciones: presidenciales, de diputados y alcaldes, en las que participaba un cierto número de partidos políticos. Pero en esas elecciones ya estaba predeterminado el partido y el (o los) candidato (s) que debería ganar; es decir, no se cumplían las condiciones de pluralismo, competencia y libertad que Dahl establece para que un régimen sea poliárquico.[10] Además, tales convocatorias electorales ocurrieron al mismo tiempo que había una fuerte represión sobre los movimientos sindical y campesino y también violencia armada en algunas regiones donde se enfrentaban la guerrilla y las fuerzas contrainsurgentes. Guatemala era un Estado *anticomunista* que no permitía ningún tipo de oposición. Se ha dicho que existía una *democracia-de-fachada*[11] que integraba elementos democráticos cuyos resultados no tomaban en cuenta la participación ciudadana y se valían del miedo y la impunidad para gobernar.

3.1 El Tribunal Supremo Electoral, la participación y la abstención electoral

A pesar de la historia política del país, las elecciones, en la actualidad, gozan de altos niveles de legitimidad. En la etapa democrática se han organizado siete elecciones generales,[12] nueve de autoridades municipales[13] y dos consultas populares nacionales para modificar la *Constitución*. Todas, con cada vez mejores resultados en materia tecnológica, rapidez y transparencia en la gestión de los datos. El comportamiento de su presupuesto se ha incrementado en quetzales corrientes pero puede observarse que se mantiene como porcentaje del producto interno bruto (PIB), entre el 0.03 y el 0.04%.

La democracia tiene su costo, pero poco se dice de los costos de la democracia y de la importancia que tiene el incremento en el presupuesto para garantizar los procesos de vida en democracia, de participación, de paz. Este es también el caso para las funciones del TSE en época electoral y no electoral. Como en toda acción estatal, la posibilidad de contar con recursos incrementa la posibilidad de integrar a todas las personas a la democracia electoral.

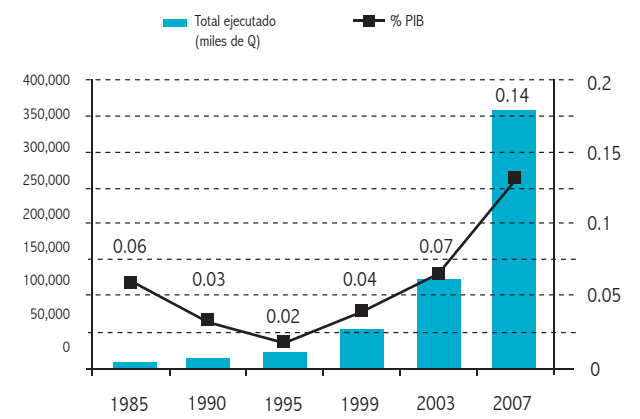
Gráfica 9.1 **Presupuesto del TSE ejecutado como porcentaje del PIB (2000-2009), miles de quetzales**



Fuente: TSE.

Como puede observarse en la gráfica 9.2, el presupuesto de las elecciones generales se ha incrementado sustancialmente. El incremento, como se ha dicho, se observa en el avance y uso de herramientas tecnológicas que permiten mayor rapidez en el conteo de votos; mejoras en el acceso de los ciudadanos a las juntas receptoras de votos (incremento que se hace visible en el presupuesto de 2003 a 2007), progresos en el acceso a los datos electorales, y otros.

Gráfica 9.2 **Presupuesto ejecutado en las elecciones generales de 1985 a 2007, como porcentaje del PIB**



Fuente: TSE.

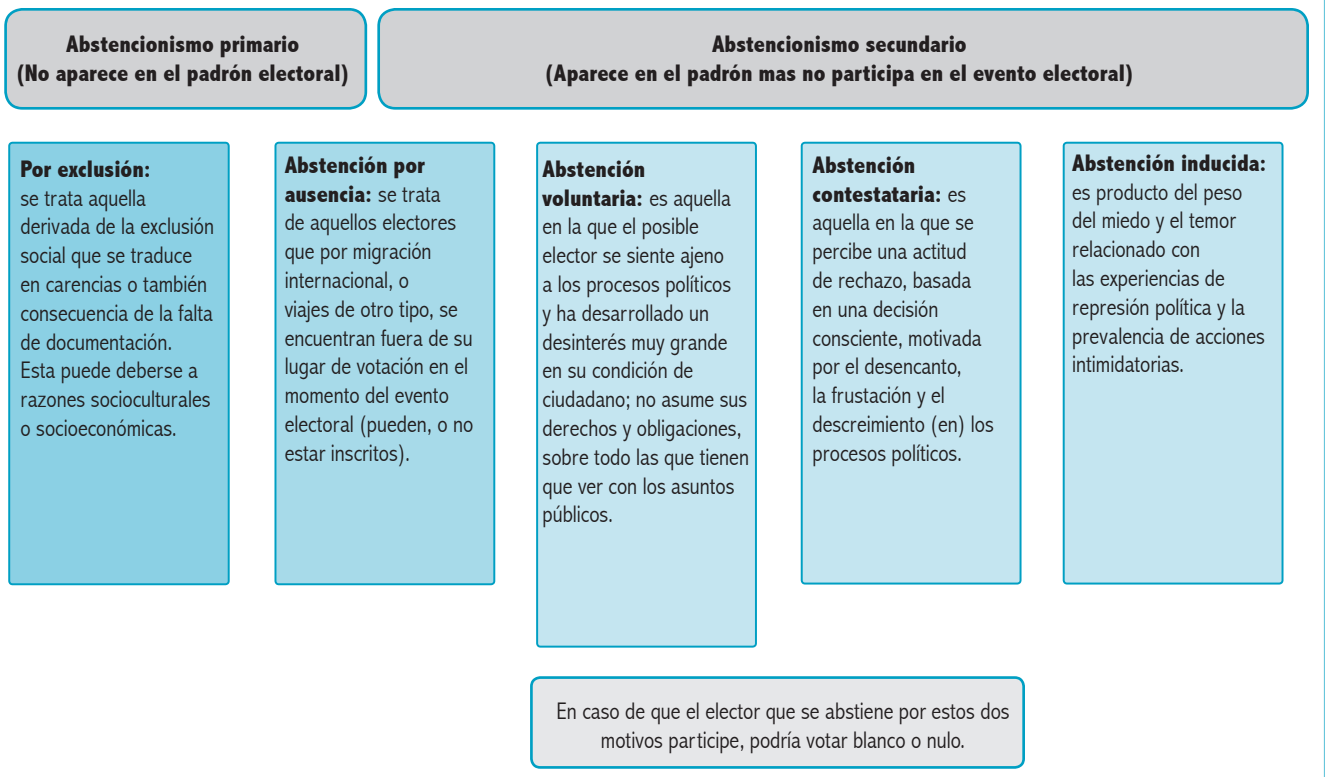
10 Véase introducción a este capítulo.
11 Sobre el tema, véase cap. II de este Informe.
12 Las elecciones generales comprenden la elección a presidente constitucional de la República y su vicepresidente; diputados por listado nacional, diputados por listados distritales (23), diputados al Parlamento Centroamericano y Corporaciones Municipales.
13 Hasta la primera reforma constitucional, en 1994, las elecciones municipales se llevaban a cabo parcialmente, en momentos distintos a las elecciones generales.

En términos de confianza sobre este órgano, puede verse que pocas veces —aunque no ninguna— se ha visto en aprietos por acusaciones de fraude. Múltiples delegaciones de observación electoral nacional e internacional han dado fe de la transparencia y acuciosidad de los resultados. Sin embargo, y es necesario mencionarlo, en la actualidad existen muy pocas posibilidades de fraude electoral, nada cercanas a la época del conflicto armado. Tal amenaza únicamente se podría concretar bajo la hipótesis de una conjunción de variables complejas, que requerirían de la anuencia y encubrimiento de múltiples sectores y personas a título individual en todos los niveles del país (desde el comunitario hasta el nacional). La época de los fraudes ha concluido y eso es un logro que corresponde al TSE en esta transición democrática.

A pesar de ello, es necesario reconocer que aún quedan múltiples retos por enfrentar. Entre ellos, los conflictos electorales a nivel municipal; los delitos electorales o la violencia en la época de campaña, aspectos que no son exclusivamente de manejo del TSE, pero que lo involucran de manera directa. Uno de los elementos que forman parte del mandato del TSE desde que se instauró el empadronamiento como un mecanismo de registro de ciudadanos, sin el cual no se puede ejercer el derecho al voto, es el acceso de todos los guatemaltecos a la documentación primaria.

La *abstención electoral* es un fenómeno común para el sistema democrático en general, pero que lo debilita dado que es en la participación ciudadana en donde radica la fuerza del sistema. Aunque en todas las democracias existe abstencionismo, éste puede responder a diferentes explicaciones, dependiendo del contexto o la historia del país que se analice. No obstante, vale la pena distinguir aquel abstencionismo creado por el sistema (en términos de exclusión) y aquel *que descansa en la capacidad e interés* de los ciudadanos en la participación política. A continuación, una matriz que propone una tipología para el abordaje de los tipos de abstención y sus causas.

Figura 9.1 Clasificación del abstencionismo en Guatemala

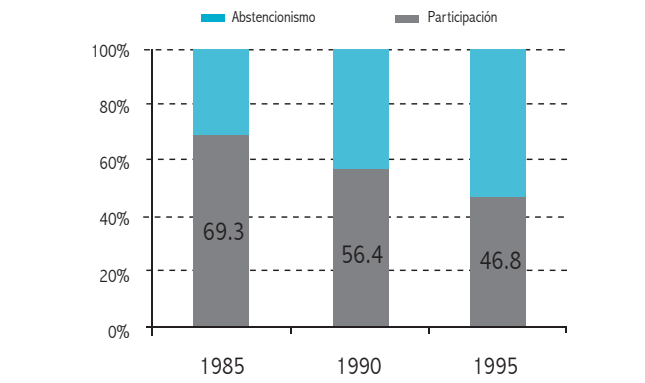


Fuente: clasificación original de Boneo y Torres-Rivas, E. (2000: 128). Revisado y adaptado para este Informe.

El primer nivel de clasificación tiene que ver con el tipo de abstención —primario y secundario— al que se hacía referencia en el párrafo anterior: uno, provocado o reforzado por las instituciones públicas, que se calcula tomando en cuenta a todos los mayores de 18 años, restándoles el número de empadronados: el resultado son aquellos que siendo ciudadanos no cuentan con documentación primaria; y otro que depende de la capacidad e interés del ciudadano en la participación política: estos son los ciudadanos que a pesar de estar empadronados no participan en el evento electoral. En el esquema se clarifica que el primero tiene que ver con la ausencia de registros ciudadanos que habiliten al elector a

emitir su voto y el segundo implica que el elector está inscrito, pero existen causas diversas que impiden que emita su voto. Debajo de este nivel, posteriormente, encontramos diversas causas de la no concurrencia a las urnas: por *exclusión* (en abstención primaria), *voluntaria, contestataria o inducida* (en abstención secundaria). La única causa que puede atribuírsele a cualquier tipo de abstención y que, por cierto, estará sub registrada es la abstención por *ausencia*.

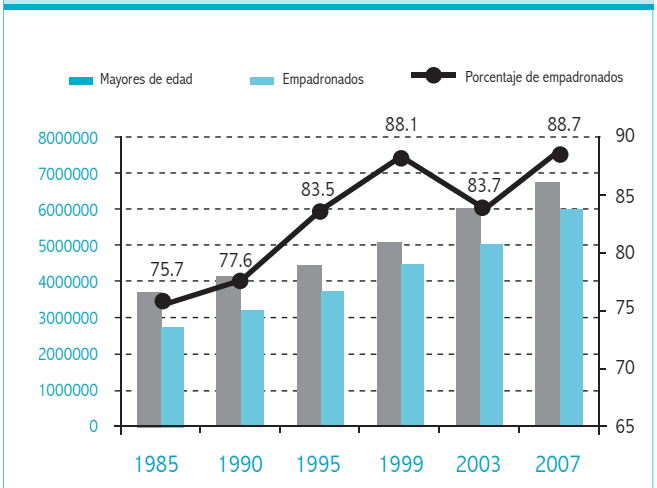
Gráfica 9.3 **Porcentaje de participación en las elecciones (1985, 1990, 1995)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y TSE, *Memorias electorales.*

Los datos a continuación presentan 25 años de eventos electorales en el país. Para abordar la abstención primaria se debe hacer una salvedad: no se cuenta con estadísticas desagregadas por etnia. Este ha sido un vacío importante que el TSE no ha llenado. Los datos desagregados por sexo han revelado que, entre la población mayor de edad no empadronada (la mayoría, mujeres y personas del medio rural), el padrón electoral de 2007 estaba constituido por 46.6% de mujeres, a pesar de ser éstas, aproximadamente, el 51% de la población guatemalteca.

Gráfica 9.4 **Porcentaje de mayores de edad inscritos en el padrón electoral (1985-2007, tendencia)**



Fuente: INE, *Proyecciones de población* y TSE, *Memorias electorales* (por año).

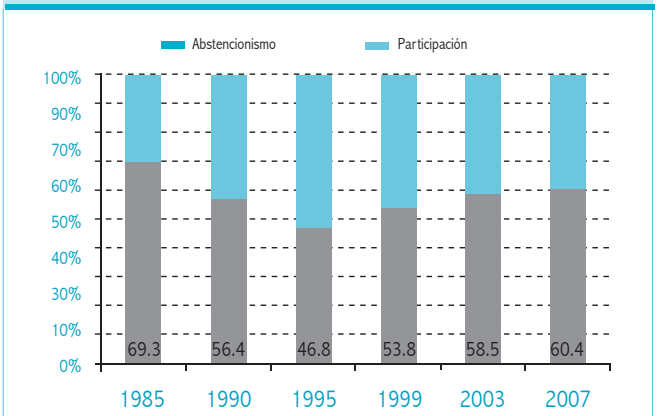
Del período de estudio, las primeras elecciones democráticas fueron las que tuvieron mayor participación electoral; sin embargo, puede observarse también que, en los primeros diez años, se llegó a la menor participación electoral del período. Esta se ha comportado de manera errática entre elecciones y ha pasado, de cerca del 70%, a menos del 50% en una sola década.

Se debe ser cuidadoso con estos datos porque esconden que el padrón electoral era menor proporcionalmente en 1985 y se ha incrementado de manera paulatina: del 75.7 al 83.4% en diez años. Véase cómo, paralelamente a la tendencia de incremento de la documentación de los mayores de edad, se observa la tendencia decreciente en la participación electoral (mientras el empadronamiento se incrementó al 7.8%, la participación disminuyó al 22.5%, en el mismo lapso).

En una segunda etapa de la transición —el período post *Acuerdos de paz*— pueden observarse dos fenómenos. El primero es la caída del porcentaje de mayores de edad que se encontraban empadronados para el año 2003, cayendo del 88.1%, en 1999, al 83.7% en el año 2003. El segundo, el incremento de la participación ciudadana del año 2003 con respecto al año anterior: del 53.8 pasó al 58.5%, aumentando, aparentemente, el 4.7%, como se verá en la gráfica 9.5.

Con elecciones cada cierto tiempo, la ciudadanía vive una experiencia democrática calificada como de «inercia electoral», que es el hábito de votar cada cuatro años y que forma parte de la experiencia de construcción democrática. Frente a ello, debemos preguntarnos ¿lleva esta *inercia electoral* a un mejoramiento del sistema, o a la rutina despolitizada?

Gráfica 9.5 **Porcentaje de participación en las elecciones (1985-2007, tendencia)**

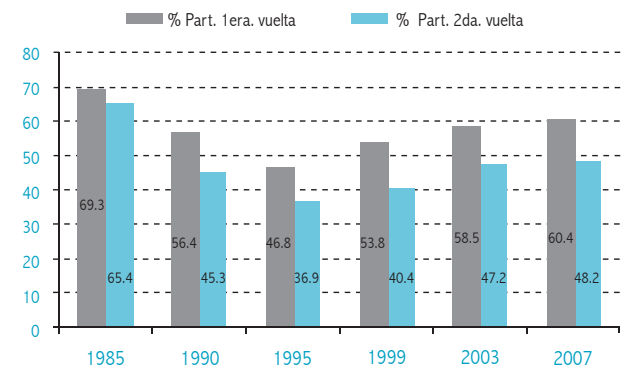


Fuente: INE, *Proyecciones de población* y TSE, *Memorias electorales* (por año).

El análisis de la tendencia de 1985 a 2007 sobre la inscripción de los mayores de edad en el padrón —que reduce la abstención primaria— y la participación electoral muestra que: a) en estos años, el porcentaje de mayores de edad que están empadronados subió el 13%; b) que aún queda un 11% —aproximadamente— de mayores de edad que deberían ser incluidos en el padrón electoral para que exista igualdad plena en el derecho a elegir y ser electos, y que los que se encuentran fuera de este derecho son, sobre todo, los sectores tradicionalmente excluidos; c) que la participación electoral no es alta y se ha mantenido estable respecto al número de votos emitidos en cada elección, sin embargo, esta participación está afectada por el número relativo de inscritos en el padrón electoral.[14]

Al analizar la tendencia de votaciones en las segundas vueltas electorales presidenciales, un tema salta a la vista: la participación es significativamente menor. Recordemos que la primera vuelta electoral elige también a corporaciones municipales y a diputados (por lista nacional y distritales); la identificación de la ciudadanía con estas autoridades mucho más cercanas a lo local podría ser una de las explicaciones al fenómeno.

Gráfica 9.6 **Participación electoral primeras y segundas vueltas presidenciales (1985-2007)**

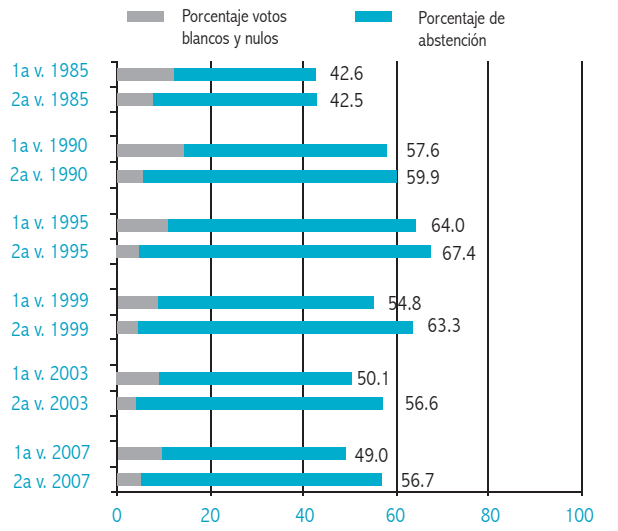


Fuente: TSE.

Al analizar los resultados de las elecciones de 2007, encontramos que existe una tendencia: la participación en la segunda vuelta electoral es más urbana y de ciudadanía con más número de años de educación formal.[15] En la tendencia se observa mayor participación en las segundas vueltas para municipios con mayor proporción de población urbana y con más educación. Este último aspecto, indicador importante para determinar *agencia* en las personas, llama la atención en un país cuyo promedio de educación formal es de 6.1 años en jóvenes de 15 a 24 años, lo que efectivamente se incrementa en el área urbana y entre la población no indígena. Esto sugiere la hipótesis de que la decisión última de quién gobierna el país, tomada en segunda vuelta, tiende a estar más concentrada en la población urbana y mayormente educada.[16] Si esto se comprobara en el futuro, significaría que tendríamos más participación de las personas si se incrementa el acceso equitativo a la educación.

La gráfica 9.7 identifica otro de los indicadores en este ejercicio de aproximación sobre la participación de las personas en la delegación de representación: los votos blancos y nulos. Estos, como se pudo observar en la gráfica 9.3, son expresión de insatisfacción o indiferencia con el sistema electoral o con los partidos políticos. Las personas que votan blanco o nulo podrían estar también desencantadas o frustradas. En fin, pueden ser un indicador de quienes, por diversas razones, prefieren expresar un: *no estoy de acuerdo*, o *no hay nadie que me represente.*[17]

Gráfica 9.7 **Abstención electoral (secundaria), votos blancos y nulos, datos de las sumatorias, para ambas vueltas electorales (1985-2007)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.

En esta gráfica se ven con claridad algunos rasgos, como que existe una alta cantidad de personas que se abstienen de participar en la segunda vuelta electoral. En ambas vueltas,

14 De cara al futuro, es probable que estos datos cambien con la implementación del documento personal de identificación (DPI) y la mejora en el registro de personas que viven fuera de Guatemala (migración internacional).

15 Se pudo observar que existe una correlación del 0.386** entre la participación a las urnas en segunda vuelta y el porcentaje de población urbana; así como otra del 0.344** entre la participación electoral en la segunda vuelta y el promedio de años de escolaridad a nivel municipal.

16 Véase capítulo X del presente Informe.

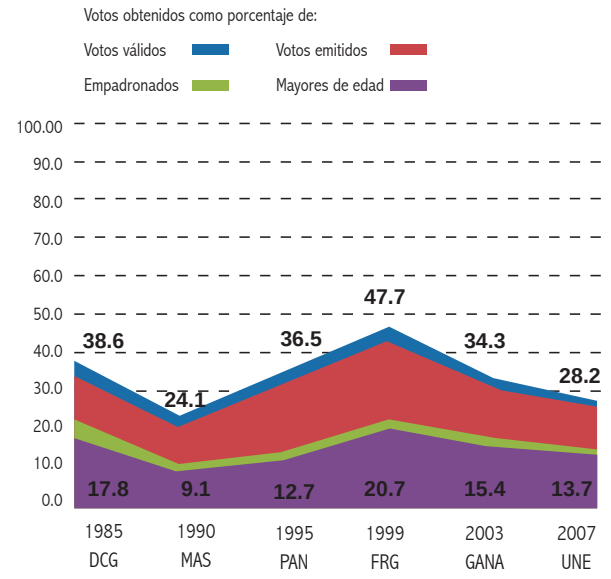
17 En su novela *Ensayo sobre la lucidez* (2004), José Saramago (1922-2010) narra con maestría un proceso electoral en el que la cantidad de votos en blanco cuestiona toda legitimidad de las autoridades de un pequeño país, llevándolo a límites caóticos de gobernabilidad.

si las personas que no votan se suman a aquellas que votaron blanco y nulo, el número de empadronados que no decidieron sobre quién los represente se incrementa. Sin embargo, las personas que votan en esta segunda vuelta marcan menos blanco y nulo que las personas que se presentan a las votaciones de primera vuelta.

Como resultado de esta disparidad en el ejercicio final del voto ciudadano en Guatemala, vale la pena examinar los resultados de las elecciones presidenciales, en la óptica de su legitimidad como expresión de mayorías.

Para ello se presentan las gráficas 9.8 y 9.9, con los resultados electorales de las cinco elecciones presidenciales, para el partido ganador. Ambas están construidas para interpretar la representatividad del partido mayoritario, basado en el porcentaje que representan de los cinco universos seleccionados.[18] Lo que se grafica en ambas imágenes por evento electoral es la diferencia sustancial de representación del partido ganador de las elecciones entre los que votaron (votos válidos y votos emitidos), los que se empadronaron y los mayores de edad. Por ejemplo, el promedio de votos válidos que representan los partidos ganadores en la primera vuelta es del 34.9%, mientras el promedio de mayores de edad que representan los mismos partidos, para los mismos eventos electorales, es del 14.9%.

Gráfica 9.8 **Partidos ganadores de las elecciones presidenciales del período: primera vuelta electoral**

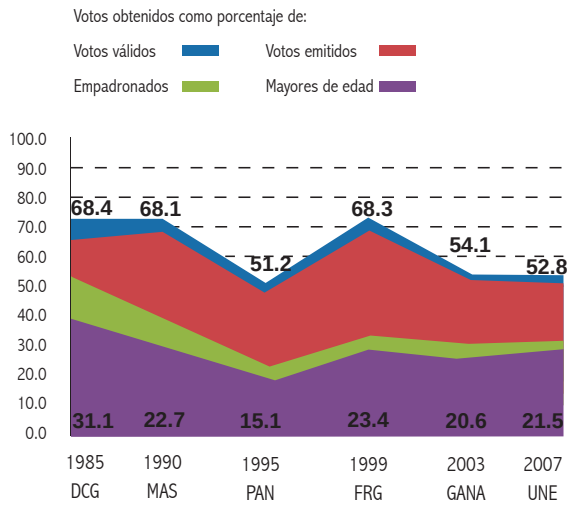


Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.

En pocas líneas: en promedio, durante todas las elecciones del período democrático y para la primera vuelta electoral, únicamente el 14.9% de los mayores de edad ha votado por el partido ganador de la Presidencia de la República.

La segunda vuelta electoral actúa como un mecanismo que reduce las brechas en alguna medida. Ello se explica, a pesar de la alta abstención para estos eventos, en que el número de partidos disminuye a dos; el alto número de partidos políticos participantes en la primera vuelta hace que la cantidad de votos para cada partido se encuentre mucho más dispersa. El promedio de votos obtenidos por los partidos políticos ganadores de cada segunda vuelta —quienes finalmente ganan la elección— sobre los votos válidos es de 60.8%, mientras que el porcentaje con relación a la totalidad de mayores de edad es del 22.4%.

Gráfica 9.9 **Partidos ganadores de las elecciones presidenciales del período: segunda vuelta electoral**



Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.

Lo que sugieren estas gráficas es que, aunque en apariencia la democracia electoral se ha consolidado y los niveles de abstención no son alarmantemente elevados respecto a otras democracias, existe un alto porcentaje de personas que no decide ser gobernado por quien finalmente sale electo. Esta alta concentración de la decisión es un punto débil en el sistema electoral guatemalteco. Ello nos lleva a preguntarnos ¿con qué caudal electoral finalmente gobierna quien gobierna?

18 **Votos válidos** = sumatoria de votos obtenidos por todos los partidos políticos en la elección; **Votos emitidos** = incluye a los votos válidos, más los votos blancos y nulos; **Empadronados** = personas mayores de edad registradas en el padrón utilizado en la elección; **Mayores de edad** = proyecciones de población realizadas por el INE, que estima la cantidad de personas que en el año en cuestión tendrían 18 años o más (inscritos, o no, en el padrón electoral).

Recuadro 9.1

Algunos datos sobre la participación femenina

Según Ann Philipps,[19] la baja representatividad y/o participación de las mujeres en el acto de sufragar (caso de mujeres aún no empadronadas y/o abstencionistas), o en los puestos públicos o de poder, tiene, al menos, tres explicaciones que se pueden resumir así: a) la división sexual del trabajo productivo y reproductivo; b) las exigencias de la actividad política no permiten la participación de personas con responsabilidades privadas (cuidado de niños, ancianos, enfermos, etc.) y c) el extendido prejuicio de los dirigentes para incorporarlas como candidatas. Es decir, el prejuicio no sólo funciona para proponer candidatas mujeres, sino también para votar por ellas. Sufren, así, una doble discriminación: para votar y para ser electas.

Las tres características pueden comprobarse en la experiencia de la participación de las mujeres. Estudios realizados en Guatemala y en el resto de Latinoamérica[20] han hecho ver que, a pesar de sus diferencias históricas o culturales, la poca participación de las mujeres con respecto a los hombres en puestos de decisión es un hecho común a todos los países y que únicamente con medidas positivas de inclusión (cuotas, estrategias partidarias o de sensibilización, acceso a las urnas o acciones de la sociedad civil, entre otros) ha podido o podría revertirse, en alguna medida, la desproporción numérica que existe entre ambos sexos en los órganos de representación o de poder en el Gobierno.

Tabla 9.1 Evolución del porcentaje de mujeres en congresos nacionales (1997-2007) y diferencia en la década

País	1997	2007	Diferencia
Costa Rica*	15.8	36.8	21.0
El Salvador	10.7	16.7	6.0
Guatemala	13.7	12.3	-1.4
Honduras*	7.8	23.4	15.6
Nicaragua	10.8	18.5	7.7

* Tanto Costa Rica (1996, 40%) como Honduras (2000, 30%) han incorporado en sus legislaciones cuotas de participación femenina.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE para Guatemala y de IDEA Internacional (2008a) para el resto de Centroamérica.

Por ello, al hablar de mujeres y democracia, no se debe perder de vista un detalle. Es necesario ampliar la participación política de las mujeres desde el ejercicio de los derechos básicos al voto, a ser electas, al salario igual y a las diversas oportunidades culturales. Pero esto debe ir acompañado de una modificación —que poco a poco se ha empezado a construir— de las conductas y la cultura política de todos, hombres y mujeres. Además de aumentar la agencia de las mujeres en términos de la capacidad de gestionar, manejar y tomar decisiones por sí mismas y participar en tanto persona y colectivo social, para, en efecto, hacerse representar o representar a la sociedad.

Fuente: adaptado de Arriola, G. *et ál.* (2007: 29 y ss).

3.2 El acceso de los electores a las urnas

Una de las causas más reiteradas para explicar el abstencionismo ha sido la dificultad de acceso a las mesas electorales: la distancia geográfica y cultural para numerosos grupos humanos y el esfuerzo físico y económico que implica viajar para votar. No obstante, en la época democrática el acercamiento de las urnas de votación a los electores muestra un gran avance. Durante el inicio de la transición democrática (elecciones de 1985-1999), los ciudadanos debían votar en su lugar de origen. Esto generaba costos extras, principalmente a los migrantes internos, pues era necesario viajar para llegar adonde estaban inscritos, lo que —se suponía— incrementaba la dificultad de ejercer el derecho al voto. Con el fin de acercar los procesos electorales a la personas y facilitar el voto, previo a las elecciones de 2003, el Registro de Ciudadanos estableció el procedimiento de «actualización» de los datos de residencia y, con ello, se posibilitó el acceso a las urnas para quienes siguieron el procedimiento: cada ciudadano «actualizado» puede ejercer su voto en el lugar más cercano a su residencia reportada.

Un segundo avance puede observarse en la ubicación de las juntas receptoras de votos (JRV): antes de la época democrática, los centros de votación se encontraban únicamente en los municipios con mejores accesos que, como se sabe, eran pocos; luego, en todas las cabeceras municipales y en localidades que el TSE designara. Hoy, el TSE tiene el mandato de establecer JRV por cada 600 ciudadanos.

No existe documentación sobre el número de JRV para elecciones anteriores a 2003; sin embargo, a continuación se presentan dos mapas que conjugan el número de ciudadanos que una JRV tuvo que atender durante las elecciones de

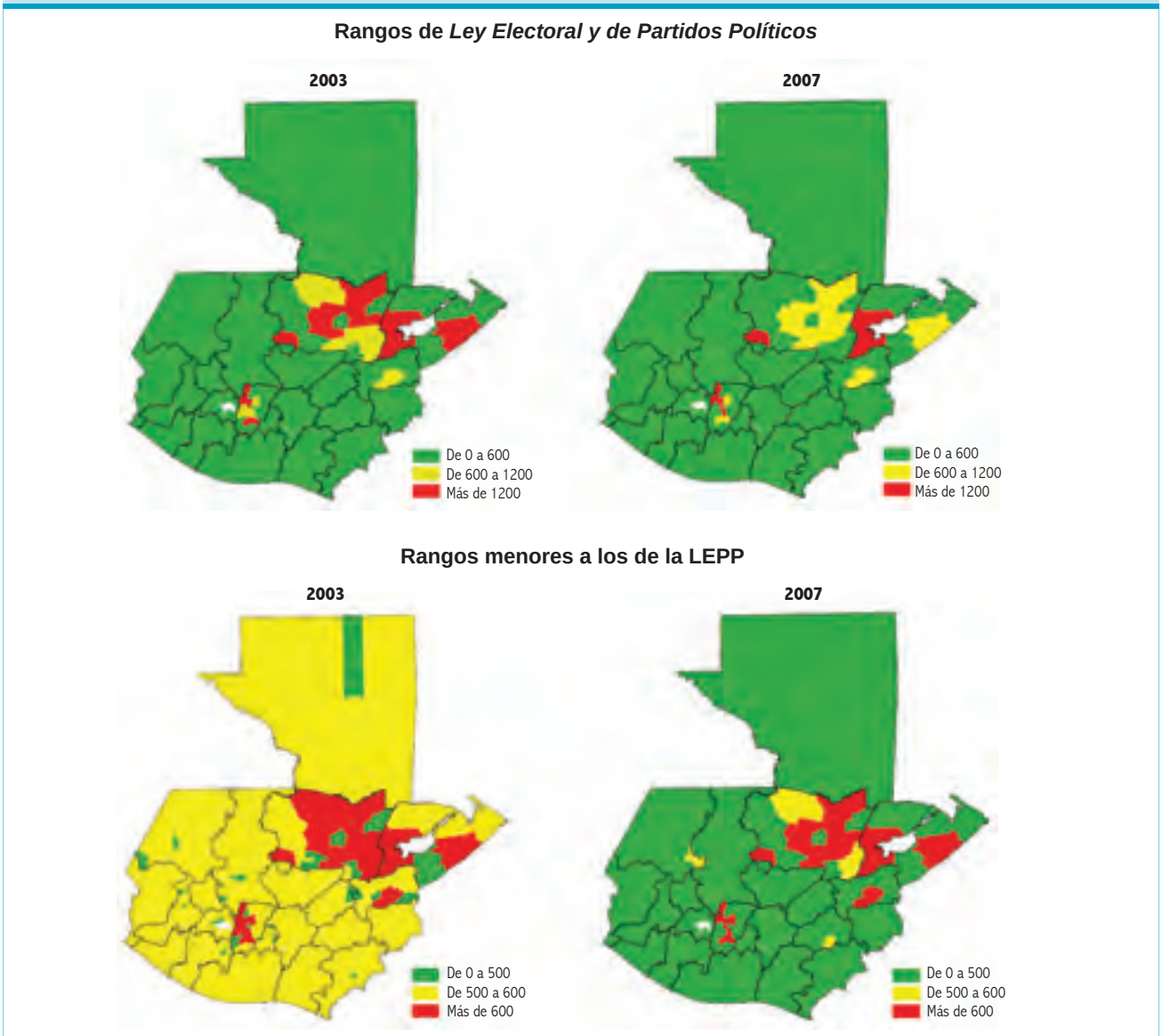
19 Philipps, A., en Castells (1996).
20 IDEA Internacional (en Arriola Q. *et ál.,* 2008), entre muchos otros.

2003 y 2007. La escala de color es de tipo semáforo. Los intervalos se fijaron iguales para fines comparativos anuales, estableciendo rangos de 0 a 600 empadronados por JRV —en verde—, lo que indicaría que estos municipios, tanto antes como después de la reforma a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* (LEPP), contaban con lo que se exige: un máximo de 600 empadronados por junta receptora. El siguiente rango es una «concentración media» de empadronados por JRV —en amarillo—, lo que incluiría a los municipios con más de 600 empadronados por JRV, hasta el doble: 1200. El último rango incluye a los municipios con más de 1200 empadronados —en rojo—, lo que implica una *sobre saturación* de empadronados por JRV.[21]

Se puede observar que existe una ampliación de la cobertura de las JRV como producto de la reforma a la LEPP, principalmente en los municipios de Alta Verapaz. Sin embargo, a pesar de que la LEPP establece un rango mínimo para atender a los ciudadanos, lo que el mapa 9.2 nos muestra es que, en 2007, se utilizaron JRV para atender, incluso, a menos de 600 empadronados.

En el caso de los mapas 9.3 y 9.4, los intervalos también se fijaron iguales para fines comparativos, pero se establecieron rangos menores a lo estipulado por la LEPP. El rango de menor concentración de color es también el de menor concentración de ciudadanos por JRV; esta vez, menos de

Figura 9.2 **Relación entre número de empadronados y juntas receptoras de votos (2003 y 2007)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.

21 Una de las reformas realizada a la LEPP (2004-2006) consistió en la ampliación del número y ubicación de las JRV, o mesas electorales, cuya aplicación se dio a partir de las elecciones de 2007. El Art. 230 de la citada *Ley* incluye que se establecerán JRV por cada 600 electores.

500; el siguiente rango —aún en concordancia con la LEPP— es de 500 a 600 ciudadanos por JRV. El último nivel incluiría a todos los municipios fuera de los rangos establecidos por la LEPP.

Como puede verse, el acceso a las urnas para la votación de los ciudadanos se ha incrementado, pero no necesariamente como producto de la reforma a la LEPP, pues de acuerdo con los últimos mapas, las JRV ya atendían a menos de 600 empadronados antes de la reforma. Puede deberse a ello que, a pesar del incremento del número de JRV, la población aumentó sustancialmente su participación electoral (1.8% de incremento de la participación entre 2003 y 2007, mientras que entre 1999 y 2003 fue de 4.7%).[22] Esto debería conducir a la búsqueda de otras estrategias para elevar la participación de las personas en los eventos electorales.

3.3 La delegación del poder ciudadano en las organizaciones políticas

Cada vez que se realiza una elección sucede que los ciudadanos se acercan a las urnas y plantean, mediante un procedimiento sencillo, sus preferencias electorales. Las boletas pasan a convertirse, mediante fórmulas más o menos complejas, en escaños del Congreso, en miembros de las corporaciones municipales, en el presidente o vicepresidente de la República. Estas personas, en el caso de Guatemala, no se postulan a título personal, sino que representan a una organización política o a una coalición de organizaciones. Las mismas son el vehículo para llegar al poder, pero también para cumplir con la función de representar el poder ciudadano que les ha sido delegado: los partidos políticos y los comités cívicos electorales.

Las formas para convertir los votos en puestos de elección popular varían entre dos tipos: a) para presidente y vicepresidente, mayoría absoluta en primera vuelta y, si no se alcanza, mayoría relativa en la segunda vuelta; b) para diputados (listas nacional o distritales) y para corporaciones municipales: representación de minorías por medio del método D'Hondt.[23]

A pesar de que los métodos de elección pueden variar en un sistema democrático, es conocido que, entre ellos, algunos registran más grados de desproporción de la representación ciudadana que otros. La desproporción puede darse, al menos, en dos vías: a) en el interior del espectro político (sea ideológico o de otro tipo) y b) entre circunscripciones electorales.

En cuanto a las circunscripciones electorales, las causas de la desproporción son diversas y se materializan en la diferencia de votos que se necesitan para elegir autoridades entre una u otra circunscripción. Las diferencias son más palpables en las cámaras de representantes, aunque pueden observarse también en la elección presidencial. A manera de ejemplo se presenta la tabla 9.2, en donde se observa que existe gran diferencia entre los departamentos según el porcentaje que representan del total de votos emitidos a nivel nacional. Esto tiene implicaciones de carácter geográfico, que se reflejan en la organización y financiamiento de los partidos políticos.

Tabla 9.2 **Porcentaje de los votos presidenciales, primera vuelta electoral 2007 por departamento**

Departamento	Porcentaje de votos emitidos
El Progreso	1.49
Baja Verapaz	1.86
Zacapa	2.11
Jalapa	2.18
Retalhuleu	2.25
Izabal	2.35
Totonicapán	2.43
Sacatepéquez	2.69
Santa Rosa	2.77
Chiquimula	2.85
Petén	2.89
Sololá	3.11
Jutiapa	3.77
Suchitepéquez	4.01
Chimaltenango	4.16
Escuintla	5.18
Quetzaltenango	5.50
El Quiché	5.61
Alta Verapaz	5.86
San Marcos	6.18
Huehuetenango	6.62
Guatemala	24.13

Fuente: TSE (2008).

La disparidad ejemplificada en la tabla 9.2 es de origen demográfico, lo que quiere decir que la densidad poblacional la determina en gran medida, aunque también intervienen otros factores como el abstencionismo primario y secundario. Nótese el peso que tuvo el departamento de Guatemala en la elección presidencial de 2007.[24]

22 Lo que no puede apreciarse en los mapas —porque la unidad última de medida es la municipal— es la descentralización de las JRV en los lugares poblados.
23 Sobre el método D'Hondt, referirse al TSE (en *www.tse.org.gt*) u otros textos, entre ellos Arriola, G. *et ál.* (2008).
24 Como se comprobó en esta misma elección, una campaña electoral enfocada en el interior del país también puede revertir esta disparidad.

Existen, además, otras expresiones de la disparidad que son producidas por la regulación electoral, fundamentalmente en los órganos de representación ciudadana. Estas, a pesar de reconocer las diferencias demográficas, no cuentan con mecanismos efectivos que —a veces— contribuyen a la sub representación de algunos grupos. Un ejemplo es que para el Congreso de la República se establece que cada Distrito Electoral tenga como representante un diputado, pero también un mínimo de 80,000 habitantes para aumentar el número de representantes distritales en el Congreso.[25] Esta diferencia entre distritos electorales ha sido estudiada bajo el término de *malapportionment* o 'desproporcionalidad' electoral, en castellano; indica la distancia que hay entre los diputados al Congreso de la República con relación a la población que representan. Esta distancia, que se fija entre 0.000 al ser perfecta y 1.000 al ser totalmente desproporcional, calculada en 1990, ubicó a Guatemala en el puesto número 33 de 77 países con un *malapportionment* de 0.0609.[26] Los datos —únicamente nacionales— de 2007 identificaron que el indicador había crecido a un 0.0710, lo que implica que la brecha de representación por circunscripción electoral se ha incrementado de 1990 a 2007.[27]

Ahora bien, reducir la desproporción en el Congreso de la República no implica incrementar automáticamente el número de diputados, sino que la representación esté más equitativamente distribuida. ¿Por qué? Porque la cantidad de votos en el Congreso de la República es importante para la toma de decisiones y, al tener una representación menor respecto a otros distritos, podría generarse inequidad en una gestión favorable a los intereses de grupos minoritarios. Por supuesto que esto no quiere decir que haya otros factores de poder que influyan pero, en términos numéricos, la igualdad de representación es un primer paso importante.

El sistema electoral guatemalteco fue diseñado para permitir la participación y representación de varias organizaciones políticas, de manera que nuestra democracia no puede convertirse en un bipartidismo producto de fórmulas electorales,[28] sino que está basada en la idea de un pluralismo político, de una representación de multiplicidad de intereses, que no estuvo completa hasta que se permitió —con los *Acuerdos de paz*— participar legalmente a la ex guerrilla dentro del espectro ideológico.

Este pluralismo político concebido idealmente ha venido a convertirse, en la práctica, en un multipartidismo gigante, con altos niveles de volatilidad electoral. Y con un espectro ideológico definido más por la capacidad de financiar campañas que por un caudal electoral programático.

La debilidad del nuevo sistema electoral y de partidos políticos vio la luz paulatinamente. Es decir, no fue un proceso que se observara de la noche a la mañana. Lo primero que llamó la atención fue cómo los partidos existentes durante la época del conflicto desaparecían. Durante el primer período de la democracia en Guatemala, el número de partidos políticos participantes en las elecciones se incrementó de 10 en 1984 (elección de la Asamblea Nacional Constituyente) a 23, en 1995. Sólo en este ínterin, 37 partidos políticos habrían sido creados.

Un estudio no concluyente sobre la volatilidad electoral para las elecciones al Congreso de la República hizo ver que la volatilidad del voto en la democracia guatemalteca es de las más altas para América Latina (sólo sobrepasada por Ecuador, Perú y Bolivia), registrando —como lo muestra la tabla 9.3— altos porcentajes de pérdidas de votos entre elecciones por los partidos políticos.[29]

Tabla 9.3 **Volatilidad del voto en el Congreso de Guatemala (1985-2003)**

Período	Índice de volatilidad electoral
1985-1990	49
1990-1994	40
1994-1995	29
1995-1999	38
1999-2003	61

La volatilidad promedio para el resto de países centroamericanos fue: 21.0, El Salvador (1985-2003); 14.9, Costa Rica (1978-2002); 12.4, Nicaragua (1990-2001); y 7.2, Honduras (1981-2001).

Fuente: Sánchez, O. (2005: 5).

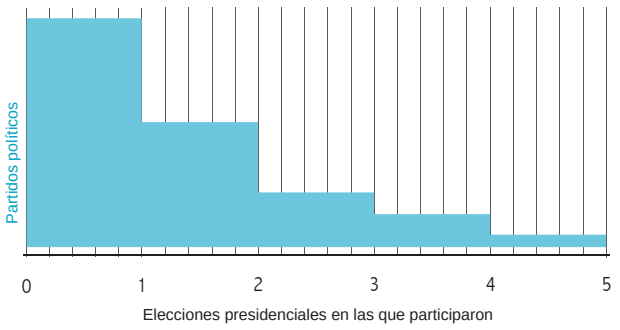
En la última elección participaron 22 partidos políticos; durante el período de 1985 a 2007, se formaron alrededor de 58 partidos políticos, de los cuales únicamente la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG, vigente desde

25 Basados en el último censo nacional. Actualmente, basados en el Censo 2002.
26 Samuels y Snyder (2000).
27 Arriola, *et ál*. (2008).
28 El caso más obvio es el del sistema electoral de los EE. UU., en el cual por medio de los colegios electorales, y por minoría simple, el sistema electoral propicia y fomenta el bipartidismo.
29 Sánchez, O. (2005: 5). El autor utiliza el término de volatilidad electoral en el sentido del porcentaje de votos promedio que un partido político puede «ganar» o «perder» en relación con elecciones anteriores, producto de la configuración de partidos políticos para el año electoral.

1955[30]) permaneció hasta las elecciones de 2007, llegando a participar en seis de siete eventos electorales de la época democrática (incluyendo la elección de Asamblea Nacional Constituyente).

La gráfica 9.10 muestra la alta concentración de partidos políticos que han participado en una y dos elecciones presidenciales, así como la mínima cantidad de partidos que han participado en tres o más.

Gráfica 9.10 **Partidos políticos según el número de elecciones presidenciales en las que participaron (1985-2007)**



Fuente: TSE.

Esta alta volatilidad electoral trae consecuencias importantes en cuanto a la institucionalización de los partidos políticos, lo que ha sido investigado con profundidad por instituciones académicas como la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso/Guatemala). Partidos políticos efímeros no pueden institucionalizarse y, a partidos políticos poco institucionalizados, mayores dificultades de permanencia. Si son éstos los llamados a representar a la ciudadanía, y les es imposible —entre otras cosas, por efímeros— la democracia se encuentra incompleta.

Por ello, el tema del fortalecimiento institucional ha sido fuente de múltiples debates y objeto de varias propuestas de reforma. En otro apartado se aborda la reforma a la LEPP entre 2004 y 2006, aunque no se deja de lado la idea de que lo que es necesario cambiar es también la práctica política de sus líderes.

3.4 El financiamiento de los partidos políticos

El tema del financiamiento a los partidos políticos es fundamental para abordar el diseño institucional de la democracia. Ya se ha mencionado con anterioridad que si se requiere de un *Estado fuerte* es necesario invertir en él. Las instituciones de representación política no son la excepción. Múltiples formas de financiamiento a los partidos son clasificadas en: financiamiento público, privado y mixto (aquel que combina los dos anteriores).

El financiamiento público de los partidos políticos es importante por varias razones, algunas de ellas son que promueve la equidad y pluralidad en la participación entre las distintas fuerzas electorales; y que promueve —aunque no determina— que no haya privilegios basados en la dinámica del mercado; es decir, previene que los grandes capitales prácticamente designen un candidato o sean financiados por fuentes ilícitas.

El financiamiento privado puede variar, desde aportes de los afiliados o sus dirigentes, financiamiento directo a campañas electorales o actividades específicas, y financiamiento en especie: transporte, materiales promocionales, uso de medios de comunicación, etc.

En América Latina, hasta el año 2003, todos los sistemas de partidos políticos contaban con algún tipo de financiamiento público que variaba de país a país, tanto en la forma (directa, indirecta), como en las cantidades, la mecánica de entrega, la obligatoriedad de rendir cuentas o el destino del dinero. De acuerdo con un estudio reciente, para Guatemala el monto se ha mantenido entre los más bajos de América Latina y del mundo, como se puede observar en la tabla 9.4.

Tabla 9.4 **Subsidio partidario directo anual por votante en democracias seleccionadas (década del 90)**

País	Monto (US$)	Período*
Austria	16.5	1995-1998
Francia	14.9	1995-1996
México	3.3	1997-1999
Panamá	1.8	1999-2004
Costa Rica	1.6	2002-2006
El Salvador	0.5	1999-2004
Ecuador	0.2	1995-1997
EE. UU.	0.2	1992-1996
Guatemala	0.02	1999-2003

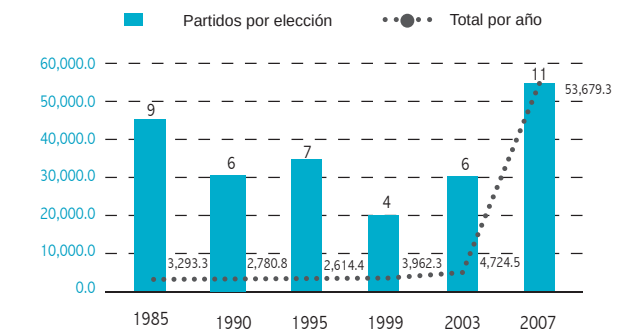
Fuente: Achard, D. y González, L. (2004).
* Incluye un año electoral para todos los países.

La tabla refleja la realidad de la década de los años 90; sin embargo, de acuerdo con las reformas a la LEPP, estos datos podrían cambiar relativamente a partir de 2007, cuando se estableció que el monto por concepto de deuda electoral se incrementaría de un dólar centroamericano a dos dólares estadounidenses. Es de observar que, en Guatemala, al ser la brecha tan grande (incluso ocupar el lugar más bajo de la tabla), el cambio no sería muy importante.

30 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes, 2004).

En la gráfica 9.11 puede observarse este incremento; además, en ella se refleja un dato más: el bajo número de partidos políticos que reciben financiamiento público por elección con respecto al total de los que participan: 14 en 1985, 20 en 1990, 23 en 1995, 17 en 2003 y 22 en 2007.

Gráfica 9.11 **Número de partidos políticos que recibieron financiamiento público en cada elección; financiamiento público en miles de quetzales corrientes**



Fuente: TSE.

En la gráfica 9.11 se evidencia que si existen tantos partidos políticos por elección, resulta obvia la presencia de gran cantidad de capital privado en las campañas electorales. La pregunta es la procedencia de estos capitales y las consecuencias para el sistema electoral, no sólo por la existencia de múltiples y efímeras organizaciones, sino por la llamada «compra de voluntades». El financiamiento privado no es por sí mismo ni positivo ni negativo, son los resultados en la dinámica electoral los que lo son.

El TSE inició su función de fiscalización de los fondos privados de los partidos políticos a partir de la elección de 2007 —por mandato de la reforma a la LEPP. La nueva regulación augura un mejor manejo de los fondos privados, pero no necesariamente lo asegura. Sólo la experiencia de los fondos auditados y de mejores controles de parte del TSE y el Organismo Judicial (OJ) en materia de persecución de los delitos electorales permitirá el conocimiento de una dinámica tan compleja como el financiamiento privado de los partidos políticos.

3.5 Los comités cívicos electorales

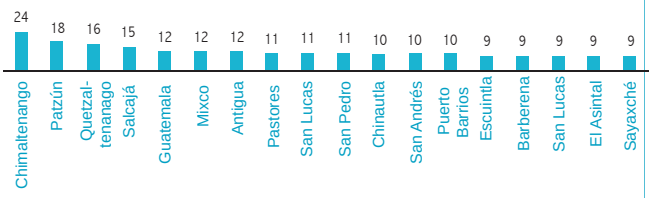
Una de las dinámicas particulares de lo local, creadas por el Estado,[31] son los comités cívicos electorales: instituciones legales y legítimas para acceder al poder de las corporaciones municipales. Estas instituciones se encuentran establecidas en la LEPP como alternativas de organización local frente a los partidos políticos. No pueden presentar postulaciones a otros cargos que no sean los municipales, se organizan únicamente por el período eleccionario, no reciben financiamiento estatal y no cuentan con personalidad jurídica más allá de la elección en la que participan.

Como ha podido observarse en los estudios de cultura política nacional,[32] la confianza institucional está mucho más arraigada en las instituciones de los ámbitos locales y mucho menos en aquellas del ámbito nacional. La existencia de comités cívicos es probablemente una prueba de ello: como un desafío a un sistema nacional de partidos políticos que llega de manera intermitente al ámbito local.

Desde las elecciones de 1985 se han formado en el país 962 comités cívicos electorales (CCE). De 1985 a 2003, la tendencia era al incremento de estas organizaciones políticas en cada elección; aunque en 2007 el número de CCE que participaron en las elecciones sufrió una importante disminución. En la gráfica 9.12 se pueden observar los municipios que más comités cívicos han organizado hasta el momento: Chimaltenango, Patzún, Quetzaltenango, Salcajá y un grupo importante con, al menos, nueve CCE conformados. Vale resaltar, sin embargo, que en 81 municipios de la República no se ha conformado un solo comité cívico en el período 1985-2007 y que el promedio de conformación es de 2.9 comités cívicos por municipio.

El número de alcaldes ganadores de elecciones por medio de CCE, porcentualmente, se había incrementado hasta el año 2003. En 2007, esta tendencia retrocede. Se mantiene la constante que, del total de CCE, no menos del 10% (1990) ha conseguido ganar la elección; el porcentaje nunca ha sido mayor de 15% (1999), pero se mantiene.

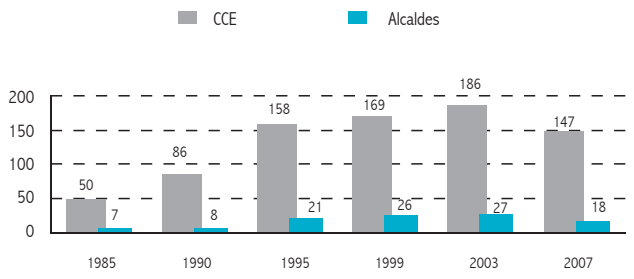
Gráfica 9.12 **Municipios con mayor conformación de comités cívicos electorales**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac) y el TSE.

31 Para importantes hallazgos sobre las dinámicas locales, ver Funcede (2004) y Mack, L. (2006).
32 Evidencia de ello se ha dado a conocer en múltiples encuestas sobre cultura democrática, entre las que se encuentran las del PNUD o de Asíes.

Gráfica 9.13 **Número total de comités cívicos por elección seleccionada y número de alcaldías adjudicadas a estas organizaciones**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Usac y el TSE.

C 9

De momento, no se puede inferir si continuará decreciendo el número de CCE, como sucedió en 2007, o si éste se recuperará para las elecciones del año 2011. Sin embargo, es posible plantear la hipótesis de que, con el fortalecimiento institucional de los partidos políticos a nivel geográfico, los comités cívicos tenderán a desaparecer.[33]

3.6 Los cambios a las reglas del juego de la democracia: consultas populares y reforma a la LEPP

Bajo el supuesto de que el Estado democrático es siempre perfectible, se puede mejorar y ajustar más a las condiciones de la sociedad. En ese marco, es conveniente mencionar algunos procesos que, a lo largo de estos años, han intentado modificar los principales instrumentos de la democracia, con el fin de ajustarlos a las cada día más exigentes necesidades de la ciudadanía guatemalteca.

El primer ejercicio de reforma se dio con la Consulta Popular de 1994, como consecuencia de la crisis de institucionalidad que generó el *autogolpe* del presidente Jorge Serrano Elías el 25 de mayo de 1993. Esta consulta contó únicamente con el 21% de participación de los ciudadanos empadronados, planteando así la duda de que los ciudadanos participan menos en los referendos o consultas populares de carácter nacional, que en las elecciones generales y municipales respectivamente. Esta reforma constitucional disminuyó el número de diputados al Congreso de la República y eliminó las elecciones municipales de medio período. Sus raíces fueron, entre otras, el descontento ciudadano latente con un liderazgo político que no logró mantener los pactos internos dentro del Congreso y se encontraba envuelto en escándalos de corrupción y mala gestión pública.[34]

Un segundo momento surgió en marzo de 1996, cuando se firmó, en Estocolmo, Suecia, el *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral*, en el cual el Gobierno se comprometió a promover en el Congreso las reformas constitucionales y también la creación de una comisión que elaborara una propuesta de reformas al régimen electoral. El Congreso de la República analizó las propuestas contenidas en dicho *Acuerdo* y decidió convocar a una consulta popular para enmendar la *Constitución*, con el fin de facilitar las medidas contenidas en los *Acuerdos de paz*, bajo supuestos basados en las nuevas funciones del Estado en una nueva época. Posteriormente, aprobó las reformas constitucionales el 26 de octubre de 1998 y la consulta se llevó a cabo el día 16 de mayo de 1999. Los cambios constitucionales propuestos se encontraban en cuatro papeletas que incluían preguntas relacionadas por temática y cuya campaña se redujo a una polaridad entre «Sí» o «No», donde el «Sí» implicaba la reforma a la Constitución y el «No» dejarla como estaba.

Esta polaridad, que rebalsó la capacidad de comunicación de las instituciones públicas, dividió al país en dos zonas geográficas: el oriente y el centro votaron, en su mayoría, por el «No», mientras que el occidente y el norte (predominantemente indígena) por el «Sí». El resultado final fue una reforma constitucional fallida, lo que significó un duro golpe para la puesta en marcha de los *Acuerdos de paz* y, a la postre, su legitimidad como política de Estado. El porcentaje de participación fue del 17%, confirmando, una vez más, el supuesto de que el ciudadano guatemalteco no participa en este tipo de evento electoral.[35]

La siguiente tabla ejemplifica los resultados de cada una de las papeletas:

Tabla 9.5 **Resultados de la votación en la consulta popular, número de votos obtenidos por pregunta y porcentajes (1999)**

PAPELETA	VOTACIÓN SÍ	VOTACIÓN NO	% SÍ
Pregunta 1: Nación y pueblos indígenas	327854	366591	47.2
Pregunta 2: Organismo Legislativo	284423	392223	42.0
Pregunta 3: Organismo Ejecutivo	294849	392223	42.9
Pregunta 4: Organismo Judicial	316656	373025	45.9

Fuente: *Base de datos políticos de las Américas* (2001).

En un proceso paralelo se estableció la Comisión de Reforma Electoral (CRE), que presentó al Congreso de la República —luego de recabar la opinión del TSE— los principales cambios a la LEPP referidos a seis temas (no limitantes, sino mínimos):

33 Vale recordar que las reformas a la LEPP incrementaron la presencia geográfica institucional de los partidos políticos. La vigencia de dichas reformas data de las elecciones de 2007.
34 Alcántara, M. y Freidenberg, F. (coords.) (2003: 286).
35 Un problema identificado en la legislación electoral es la ausencia de regulación en materia de consultas populares.

a) documentación, b) empadronamiento, c) votación, d) transparencia y publicidad, e) campaña e información y f) fortalecimiento institucional. Sin embargo, lo que debió resolverse en algunos meses del año 1997 se convirtió en un largo proceso en el que se recogían opiniones de sectores académicos y políticos. La CRE reunió los puntos de reforma consensuados previamente a las elecciones de 1998 y su debate perdió vigencia en el interior del Congreso; los consensos se habían perdido con la nueva elección.

Es durante los años 2004 y 2006 cuando se aprueba una serie de reformas a la LEPP que poco tenían que ver con la propuesta original. Las mismas, aprobadas en dos «paquetes» (una original y luego una reforma de «armonización»), dieron como resultado 152 cambios en la *Ley.*

En torno al debate sobre la necesidad de fortalecimiento institucional, las reformas fueron fundamentales, aunque aún son insuficientes para contar con partidos políticos acordes a la vida democrática que Guatemala exige.

Tabla 9.6 **Principales reformas a la LEPP (2004-2006)**

Incremento del número de afiliados para constituir un partido político
Incremento a la barrera electoral del 4 al 5% de los votos válidos en la elección
Incremento del número de afiliados por municipio para contar con organización
Descentralización de las juntas receptoras de votos
Aumento del financiamiento público a USD2 por voto
Tope a los gastos electorales a los partidos políticos
Regulación de tarifas de los medios de comunicación y distribución de tiempos
Mandato de fiscalización del TSE

Fuente: elaboración propia.

El proceso de estabilización de las instituciones democráticas, de lo que en términos genéricos se ha llamado «período de transición», puede decirse que ha finalizado. Un primer momento (1985-1996) fue aquel en que hubo, al mismo tiempo, elecciones libres y competitivas y conflicto armado interno. El segundo momento (1996-2008) concilió la paz y la democracia, lo cual supone un período en que las fuerzas insurreccionales estuvieron habilitadas para participar electoralmente (la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, se incorporó como partido al espectro electoral en 1999).[37] El enfrentamiento bélico había terminado y cobraba preeminencia la participación política; se dice, por lo tanto, que la transición hacia la democracia había concluido. Ello, por lo menos en lo que se refiere a la existencia de una generación de políticos que aceptan las normas de la vida democrática, las reglas del juego basadas en los principios de la libre participación igualitaria, el derecho de las mayorías, la representación de las minorías y el respeto irrestricto a la *Constitución*, a las leyes y a la aceptación de que en el juego democrático también se puede perder.

4. Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural[38]

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) es la institucionalidad pública por excelencia que promueve la participación política y la democracia directa. Supone que las personas se articulen, desde sus localidades, en un ejercicio de participación y agencia en la toma de decisiones que afecten el desarrollo de sus comunidades.

Este es un sistema de coordinación entre las instituciones públicas y privadas para la formulación de políticas orientadas al desarrollo, en todos los niveles de la organización política administrativa del país. Se fundamenta en la *Constitución Política* de 1985, en donde está contenido el mandato que obliga al Estado a promover el desarrollo nacional y regional, la descentralización política, administrativa, financiera y económica y la participación de las comunidades en la ejecución de los programas de salud.

El desarrollo del marco jurídico del SCDUR y de la participación ciudadana como política pública se produce dos años más tarde, con la promulgación, por el Congreso de la República, de la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* (LCDUR, D.º 52-87). El decreto señala también la promoción de la organización y participación efectiva de la población en el desarrollo integral del país, mediante la identificación de necesidades, la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución.

4.1 Primer período, la implementación 1987-2002

En un inicio, el nuevo modelo de participación plasmado en la *Constitución*, con sus posteriores desarrollos legislativos,

36 *Guatemala: Referéndum, 1999. (Internet)* Georgetown University y Organización de los Estados Americanos. En: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Guate/ref99.html, consulta del 20 de julio de 2010.
37 La incorporación de la URNG se da en 1996 por medio del *Acuerdo sobre bases para la incorporación de URNG a la legalidad* (Componentes del programa de incorporación literal B), Área política, numerales 33 a 35.
38 Esta parte del capítulo tiene como base el informe de consultoría «La participación ciudadana mediante los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural», de Ramos, B. y Sosa, M. (2010).

tuvo muchos críticos desde diversos frentes. Para unos, los Consejos de Desarrollo aparecían como un instrumento del partido gobernante; para otros, eran una expresión de la política contrainsurgente. Por otro lado, la política de organización de la población y la constitución de los Consejos locales de desarrollo creó una disputa fuerte por el control de la población rural entre el poder civil y el militar y aumentó el temor de sectores conservadores a que los Consejos pudieran transformarse en focos de movilización social o base electoral.[39]

En mayo de 1988, los Consejos locales de desarrollo fueron suspendidos por la Corte de Constitucionalidad, a raíz de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente Jorge Serrano Elías,[40] pero su reactivación parcial —en el nivel intermedio— se dio con la creación del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC), en 1993. Sin embargo, la reactivación no fue uniforme ni integral, sino sólo de algunos Consejos departamentales estratégicos en función productiva y relacionada con las zonas de conflicto. Los Consejos no llegaron a funcionar como instancias de deliberación y decisión; habitualmente se limitaron a recibir gestiones de las autoridades locales, departamentales y nacionales, según fuera su ámbito. Por otro lado, los representantes de los Consejos provenientes de instituciones públicas y de la sociedad civil no se vieron motivados a participar en las reuniones, pues no tenían posibilidad de intervenir en la aprobación de proyectos del FSDC.[41]

La participación ciudadana como política pública tuvo un impulso importante con los *Acuerdos de paz*, los cuales aportaron un marco político general de respaldo al proceso de descentralización y la participación en materia de planificación del desarrollo.

Los compromisos se concretaron hasta el año 2002, cuando el Congreso aprobó reformas al *Código Municipal*, elaboró la *Ley General de Descentralización* y reformó la LCDUR. La nueva legislación define al SCDUR como «el espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que permite a todos los habitantes del país su participación propositiva en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación».[42] Su naturaleza es la de ser el medio principal de participación de la población indígena y no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, especialmente el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

A diferencia del enfoque de la *Ley* de 1987, orientado a constituir a los Consejos de Desarrollo como instrumento de las políticas públicas emanadas del Estado, la *Ley* de 2002 pone énfasis en la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas, en concordancia con el proceso de descentralización y la nueva corriente municipalista y de fortalecimiento del poder local.

Tabla 9.7 ***Acuerdos de paz*** **y contribuciones al SCDUR**

Acuerdo	Contribuciones al fortalecimiento del SCDUR
Acuerdo de Querétaro (1991)	Estipula que para el fortalecimiento de la democracia funcional y participativa es necesario garantizar y promover la participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de políticas del Gobierno en los diferentes niveles administrativos.
Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (1996)	Establece un modelo de desarrollo participativo de la gestión pública, en el que todos los sectores de la sociedad deben involucrarse en la definición de políticas para el logro de mayor justicia social y el desarrollo. Estipula la necesidad de restablecer los Consejos locales de desarrollo, promover una reforma de la LCDUR y ampliar el espectro de sectores participantes. Reconoce la importancia de la participación activa de las mujeres en el desarrollo económico y social, compromete al Gobierno a tener en cuenta la situación específica de las mujeres y a incorporar este enfoque en las políticas públicas. El Gobierno se compromete a mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización, así como propiciar que el sistema contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación y de las políticas de desarrollo.
Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (1996)	Plantea el derecho de los pueblos indígenas, en el marco de la autonomía municipal, a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en particular con relación a la educación, salud, cultura e infraestructura y les reconoce el derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones y al ejercicio libre de sus derechos políticos. Para esto se propuso la institucionalización de la representación de los pueblos indígenas en los distintos niveles.

39 Arancibia (1999: 151); Alcántara y Carrillo (2005: 111); Dardón (2003: 4).
40 El argumento se sustentaba en que los artículos relativos a los Consejos locales violaban la autonomía municipal. El Ministerio de Desarrollo fue perdiendo funcionalidad durante los siguientes Gobiernos y finalmente se suprimió en 1995, durante el Gobierno interino de Ramiro de León Carpio. Fue sustituido por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), a la que se le trasladaron las funciones de dirección del sistema.
41 Alcántara y Carrillo, *Ibíd*.
42 Art. 2, Reglamento de la LCDUR, Acuerdo Gubernativo 461-2002.

4.2 Segundo período, conformación del SCDUR

Hubo dificultades en la conformación del SCDUR, sobre todo en los niveles comunitarios. Aunque en algunas comunidades hubo apertura al nuevo sistema, en otras se generaron procesos de resistencia, especialmente en las comunidades indígenas, dado el choque con formas de organización preexistentes, como los comités pro mejoramiento y las alcaldías indígenas.

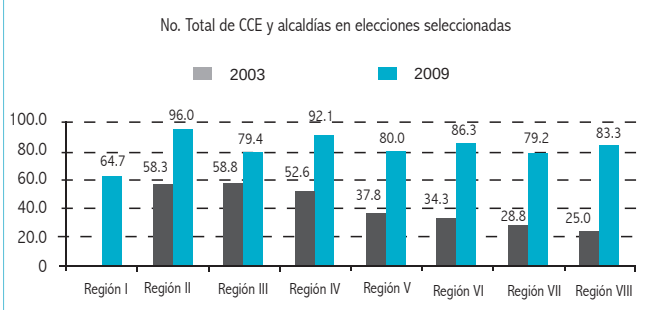
En el primer año (de abril de 2002 a mayo de 2003) se habían conformado 2802 Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocode) y 126 Consejos Municipales de Desarrollo (Comude). Esto es, el 38.2% de los Consejos municipales, para un total de 330 municipios. Los mayores niveles de conformación de los Comude se produjeron en las regiones orientales del país (III y IV) y en el norte (II); ambos, sitios en donde más de la mitad de los Comude estaba conformada, hacia mayo de 2003. En términos absolutos, sin embargo, el mayor número de Comude organizados estuvo en la región VI, en donde había 37, de 108 municipios (véase gráfica 9.14). La presencia territorial de los Cocode fue variable por región.[43] Las de mayor peso porcentual fueron la nororiental (III) y la noroccidental (VII). En conjunto, llegaban al 42% del total de los Cocode (mayo de 2003). No obstante, la que mayor nivel de conformación presentaba era la región VIII (Petén), pues tenía conformados el 39% de sus Cocode. Por el contrario, fueron las regiones VI (suroccidental) y I (metropolitana) las que menores niveles de conformación tenían; solamente se organizó el 6.9% de las comunidades y, en el departamento de Guatemala, no se conformó ningún Cocode ni Comude.[44]

El cambio de Gobierno, en 2004, trajo consigo un contexto político más favorable para el avance del SCDUR. Para finales de 2006, los niveles superiores del SCDUR estaban constituidos en su totalidad; esto es: la totalidad del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), conforme al marco legal; los 8 Consejos Regionales de Desarrollo (Corede) y los 22 Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede) estaban integrados, con acreditación gubernamental y no gubernamental. Asimismo, se habían conformado 286 Comude, el 74% de 332 municipios y 12,819 Cocode, lo que representaba, aproximadamente, el 48% de las comunidades urbanas y rurales organizadas, en relación con 23,000 comunidades existentes.[45] Esto significa un crecimiento de los Cocode de 32%.

Desde 2006, el nivel general de conformación de los Consejos de Desarrollo no ha tenido avances significativos en los ámbitos municipal y comunitario; de esa cuenta, se puede hablar de un estancamiento. Para noviembre de 2009, según datos manejados por la SCEP y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), se habían conformado 13,448 Cocode, lo cual equivale al 45% de las comunidades organizadas, relativas a unas 30,000 comunidades urbanas y rurales. Según la SCEP, para 2009, la cifra de Cocode legalmente constituidos (con personalidad jurídica) era de aproximadamente 10,000, lo que indica que solamente una de cada tres comunidades del país está organizada legalmente en Cocode.

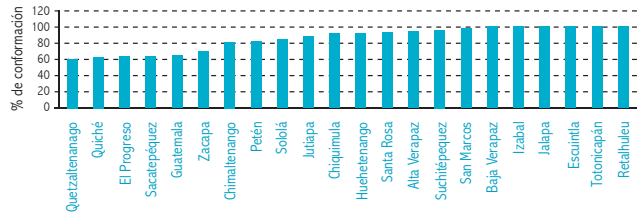
Con relación a los Comude, el nivel de conformación, para noviembre de 2009, era de un 84%, teniendo en cuenta los 333 municipios. Como puede verse en la gráfica, ninguna región del país tiene conformados todos los Comude.

Gráfica 9.14 **Evolución del nivel de conformación de los Comude por región**



Fuente: SCEP (mayo de 2003 y noviembre de 2009).

Gráfica 9.15 **Porcentaje de conformación de los Comude por departamento (noviembre de 2009)**



Fuente: SCEP (noviembre de 2009).

43 La presencia territorial hace referencia a cómo se distribuyen los Consejos en el territorio (región o departamento) y el nivel de conformación a cuántos Cocode y Comude hay conformados por unidad político-administrativa.
44 Conforme a la Unidad de Evaluación, Análisis y Seguimiento de Proyectos de la SCEP (2003), para mayo de 2003, en la región II se había constituido el 18% de los Cocode correspondientes; en la región III, el 17.3%; en la IV, el 14.5%; en la V, el 16%; en la VI, el 6.9%; en la VII, el 16.3% y en la VIII, el 39.1%.
45 Castillo (2006).

La gráfica 9.15 permite observar la diferencia en la conformación de los Comude por departamento para noviembre del año 2009, que varía entre el 60 y el 100%. De ellos, solamente seis tienen su totalidad de Comude conformados: Baja Verapaz, Izabal, Jalapa, Escuintla, Totonicapán y Retalhuleu. Los niveles más bajos se presentan en Quetzaltenango, Quiché, Sacatepéquez, El Progreso y Guatemala.

4.3 Funcionamiento del SCDUR

Según datos cualitativos, recabados entre miembros del SCDUR durante noviembre y diciembre de 2009, puede concluirse que su conformación no necesariamente significa que estén funcionando o que su funcionamiento sea adecuado, de acuerdo con la *Ley*, o que se hayan constituido a partir de procesos democráticos. La integración de los Consejos ha tenido diversas irregularidades, dificultades e incongruencias desde su primer año de instalación.

Entre las principales incoherencias internas del sistema se encuentran la discrecionalidad en la convocatoria a los distintos sectores por parte de las autoridades responsables; ello implica que muchos Consejos, sobre todo municipales, no se lleguen nunca a conformar. Por otro lado, se evidenció que, en los niveles comunitarios, la integración no es siempre por procesos participativos, como estipula la Ley, sino producto de procesos antidemocráticos, como el nombramiento de representantes por los presidentes de los Consejos. Otra de las deficiencias es la falta de representantes de la sociedad civil y la ausencia, en algunos, de representantes de los pueblos indígenas.

Según se pudo constatar, cada vez es mayor la presencia de entidades gubernamentales en el nivel intermedio, lo que a veces genera imposición de las decisiones gubernamentales sobre las de la sociedad civil representada.

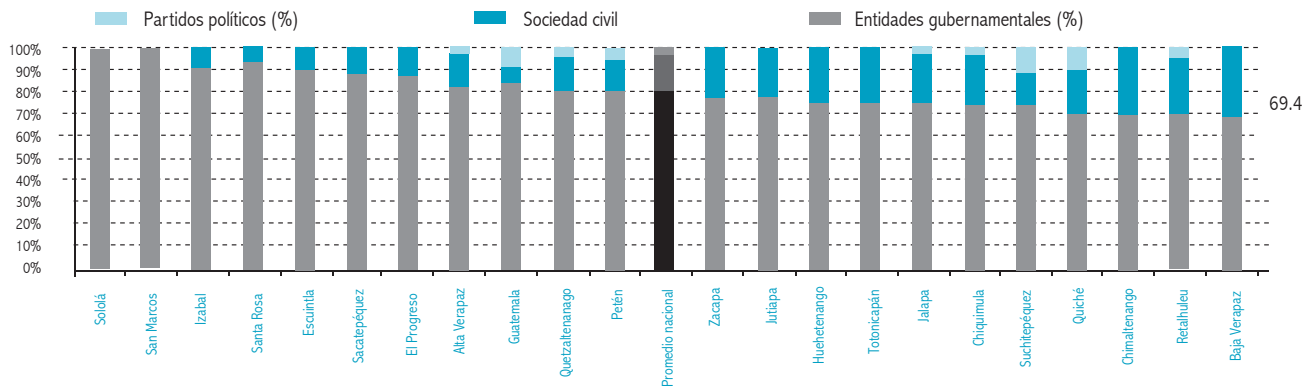
Para el tema que nos interesa, acerca de la capacidad que tienen las personas de participar en la toma de decisiones que les afectan y de este modo ejercer su propia *agencia* individual en tanto personas, pero colectiva en tanto sociedad, es necesario reflexionar que, en general, la integración de los Cocode ha tenido restricciones por la cultura autoritaria y patriarcal predominante, sumada a las divisiones internas de las comunidades, la ausencia de experiencia de participación ciudadana, el miedo a la participación y la desconfianza hacia las instituciones. Aunque existen experiencias positivas, aún se necesita un trabajo constante a favor del reforzamiento de la cultura política y la distribución equitativa de las capacidades para alentar la participación con agencia.

Tabla 9.8 **Principales debilidades del funcionamiento y articulación del SCDUR**

Generales	Desde el nivel nacional	Desde el nivel local
• Falta de comunicación y coordinación entre los niveles • Alta permeabilidad de los intereses particulares y privados • Ausencia de planes y una visión estratégica del desarrollo • Uso instrumental y clientelar del sistema • Irregularidades, falta de transparencia y corrupción en los montos asignados y ejecutados anualmente, lo que se expresa en el cobro ilegal de comisiones	• Ausencia de una política nacional de desarrollo, de mediano y largo alcance • Instrumentalización política del sistema por los sucesivos Gobiernos • Débil coordinación entre la SCEP y Segeplan • Desproporción entre la representación gubernamental y la sociedad civil	• Escasa cobertura territorial • Falta de integración de sectores sociales • Débil formación técnica y política del recurso humano • Predominio de prácticas autoritarias, excluyentes y discriminatorias • Debilidad del capital social para articular demandas e intereses • Escasa capacidad de incidencia, gestión y monitoreo de la sociedad civil sobre los fondos

Fuente: Ramos, B. y Sosa, M. (2010).

Gráfica 9.16 **Conformación de Codede según procedencia sectorial de sus miembros, en porcentajes (2009)**



Fuente:elaboración propia con base en datos del portal del Siscode, Segeplan, visitado el 21 de diciembre de 2009.

Recuadro 9.2
Las mujeres en el SCDUR

La participación de las mujeres en el SCDUR ha sido muy limitada en los niveles locales, mientras que, en los niveles intermedios y superiores (donde las mujeres han logrado mayor empoderamiento al introducir sus agendas), han estado sub representadas. En los niveles nacional y regional, la presencia de mujeres ronda el 20%. Para finales de 2009, oscilaba entre un 5% para el departamento de Santa Rosa y un 39% para Izabal. En términos absolutos, los Codede que cuentan con el mayor número de mujeres son los de San Marcos y Petén, donde hay 14 mujeres, respectivamente. En los Comude y Cocode, el porcentaje suele ser inferior, especialmente en los cargos con mayor poder: la coordinación de los Consejos.[46] Esto, en buena medida, se debe a que la mayoría de los representantes y coordinadores de los Consejos de Desarrollo son autoridades y funcionarios públicos, mayoritariamente hombres, como en el caso de las alcaldías municipales, donde, para el período gubernamental 2008-2011, solamente hay seis alcaldesas. Por otro lado, la mayoría de las mujeres representantes en los Consejos pertenecen al sector gubernamental, por lo que no necesariamente representan los intereses y demandas de las mujeres, ni incorporan el enfoque de género en las políticas, programas y planes de desarrollo. A esto hay que unirle que, generalmente, la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem) se apropia de una representación en los Consejos, de las dos que tienen las mujeres, por lo que la representación y, por lo tanto, la incidencia de las mujeres de la sociedad civil se ve reducida.

La participación de las mujeres ha estado determinada por patrones patriarcales en las formas históricas de organización social y en un sistema político en el cual operan exclusiones en la toma de decisiones. En el SCDUR, éstos operan mediante actitudes y relaciones sexistas que frenan y excluyen a las mujeres; en muchos casos, simplemente no hay participación de las mujeres, o ésta es mínima. En los ámbitos municipal y comunitario, las mujeres han tenido dificultades para articular una agenda propia y representar intereses de su género. Aunque se han dado avances en la creación de comisiones de la mujer, niñez y adolescencia, y en la creación de Oficinas Municipales de la Mujer (OMM), excepcionalmente se encuentran procesos de formación, proyectos productivos y, en menor escala, acciones con agenda de género.

El mayor empoderamiento e incidencia de las mujeres se ha dado en los niveles departamentales, en las áreas urbanas de los municipios, donde han logrado su inclusión como sector, incorporando algunas de sus demandas.

Fuente: Ramos, B. y Sosa, M. (2010).

4.4 Financiamiento del SCDUR

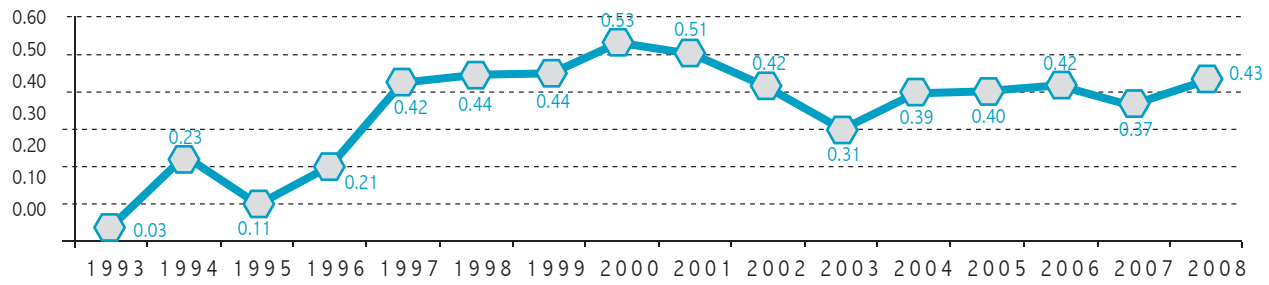
El financiamiento del SCDUR es el eje central de la dinámica caracterizadora de su funcionamiento. Constituye un importante porcentaje de la inversión pública para el desarrollo: en 2007, el 10% de la inversión ejecutada en los tres niveles del Gobierno; el 11% en 2008 y el 13% en 2009.[47] Su importancia se relaciona con la elaboración de presupuestos participativos, teniendo en cuenta las necesidades reales.

El aporte que reciben los Codede se establece en la *Ley*.[48] Se estipula que 3.5 puntos porcentuales del 12% del IVA deben asignarse íntegramente al financiamiento de la paz y el desarrollo, mediante la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos, o en la mejora de los servicios establecidos.[49] También se fija que un 1% de ese porcentaje debe destinarse a los programas y proyectos de infraestructura de los Codede, dándoles responsabilidad de administrar los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), cada año, debe trasladárselos directamente a través del Banco de Guatemala (Banguat).

La ejecución presupuestaria de los Codede se ha encontrado con diferentes escollos relacionados con el nivel de recaudación tributaria (lo cual ha requerido ajustes al presupuesto y recortes para los Cocode) y la normativa del Minfin, que estipula la transferencia de recursos con base en el avance físico de las obras, lo que produce atrasos en la entrega. Para fines de 2008, la ejecución financiera de los Consejos de

46 Así, por ejemplo, en los 11 municipios que comprenden las regiones Huista y norte del departamento de Huehuetenango, sólo el 5.3% de las integrantes del órgano de coordinación de los Cocode está conformado por mujeres. (Mérida, 2009: 127).
47 Segeplan (2008 y nov. de 2009).
48 D.º 66-2002 del Congreso de la República, que reforma el artículo 10 de la *Ley del IVA* (D.º 27-92).
49 Además, el financiamiento de los Codede cuenta con el 20% de las regalías generadas por explotación y venta de petróleo nacional y la participación de los hidrocarburos, administrados por la SCEP, para el estudio y desarrollo de fuentes nuevas y renovables de energía, infraestructura, desarrollo rural, energías renovables, turismo sostenible e inversión social. Para el funcionamiento de los Consejos se cuenta también con fondos propios de los municipios y transferencias del Gobierno central.

Gráfica 9.17 **Porcentaje de la asignación presupuestaria con relación al PIB (1993-2008)**



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Banguat y el Minfin (2009).

Desarrollo era de 384 millones de quetzales, lo que supone un 30% de su asignación presupuestaria. Del total de obras programadas, el 85% contaba con convenios firmados, pero solamente el 68% con recursos para su ejecución. Además, la ejecución presupuestaria fue muy desigual por departamento. Alta Verapaz y Baja Verapaz no habían llegado a ejecutar el 10% de su asignación y solamente Jutiapa y Santa Rosa tenían un nivel de ejecución mayor al 50%.

La siguiente tabla ejemplifica el estado de ejecución de las obras de infraestructura con las que contaba el SCDUR durante el año 2003. De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Cien) y su Programa de Sociedad Civil, durante ese año únicamente se había concluido el 16.7% de las obras de infraestructura; un importante porcentaje estaba en ejecución, pero un elevado 31.2% se encontraba abandonado o no ejecutado en absoluto.

Tabla 9.9 **Porcentaje de obras, según su estatus de ejecución (2003)**

	Porcentaje
Obras completadas	16,7
En ejecución	52,1
No ejecutadas	23,6
Abandonadas	7,6
	100

Fuente: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y Cien (2003).

El estudio señalaba una serie de deficiencias por las que atravesaba la ejecución de este tipo de obras, entre ellas: incumplimiento del ciclo de aprobación; ausencia de criterios para su aprobación final; falta de acceso a la información y un índice de calidad de obras de poco rendimiento. El informe señala, igualmente, que la reprogramación de obras que realiza el Congreso debido a la baja ejecución presupuestaria resta fuerza a los procesos de descentralización y puede afectar el nivel de ejecución. Destaca el impacto negativo sobre el gasto público que tienen los intereses políticos partidistas de diputados y gobernadores.[50]

A fin de evitar reducciones en las asignaciones presupuestarias y atrasos en la ejecución de obras, para el año 2009, la *Ley del Presupuesto General del Estado* estableció que los rubros asignados a los Codede y las obras y proyectos que integran el Programa de Inversión Física, Transferencia e Inversión Financiera no podrán disminuirse, transferirse o cambiar de finalidad. También establece que los presidentes de dichos Consejos deberán adquirir de inmediato las asignaciones establecidas por el Minfin, teniendo éste la obligación de transferirlas en los 15 días calendario siguientes.

4.5 Financiamiento del SCDUR y desarrollo humano

Si bien la normativa de Consejos de Desarrollo establece claramente cuál es el monto de la asignación presupuestaria y los proyectos y programas que pueden ser financiados, existe un vacío legal en los criterios para establecer los techos presupuestarios a los Codede; además, aún no se cuenta con una política y una normativa que orienten dichos aportes.

En principio, el SCDUR busca generar el desarrollo. Por ello, se entiende que debería revertir las desigualdades históricas entre áreas rurales y urbanas, o áreas con menos inversión en las capacidades de las personas —si el enfoque utilizado fuera desarrollo humano. Se esperaría, por lo tanto, que hubiese una relación positiva entre los criterios generales que la legislación establece para la inversión pública y la asignación de recursos a los departamentos. Sin embargo, algunos estudios[51] señalan que, lejos de tener en cuenta realidades

50 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y Cien (2003).
51 Monterroso-Rivas (2009).

como la pobreza y la desigualdad, la inversión pública pareciera estar contribuyendo, en cierta medida, a *aumentar dichas brechas.* La inversión pública ha tendido a centrarse en los departamentos con menores niveles de pobreza, las áreas urbanas de los municipios y en obras de infraestructura.[52]

El análisis de Monterroso-Rivas sobre la composición de las inversiones realizadas mediante el aporte a los Codede durante el período 2004-2007 señala que el 79% de las mismas se orientó a la infraestructura, el 19% a la inversión social y el 2% al fomento productivo. El estudio menciona algunos ejemplos específicos como el adoquinamiento de calles, la remodelación de parques, mercados o edificios públicos y la construcción de salones comunales y canchas deportivas, obras que reciben réditos en votos.

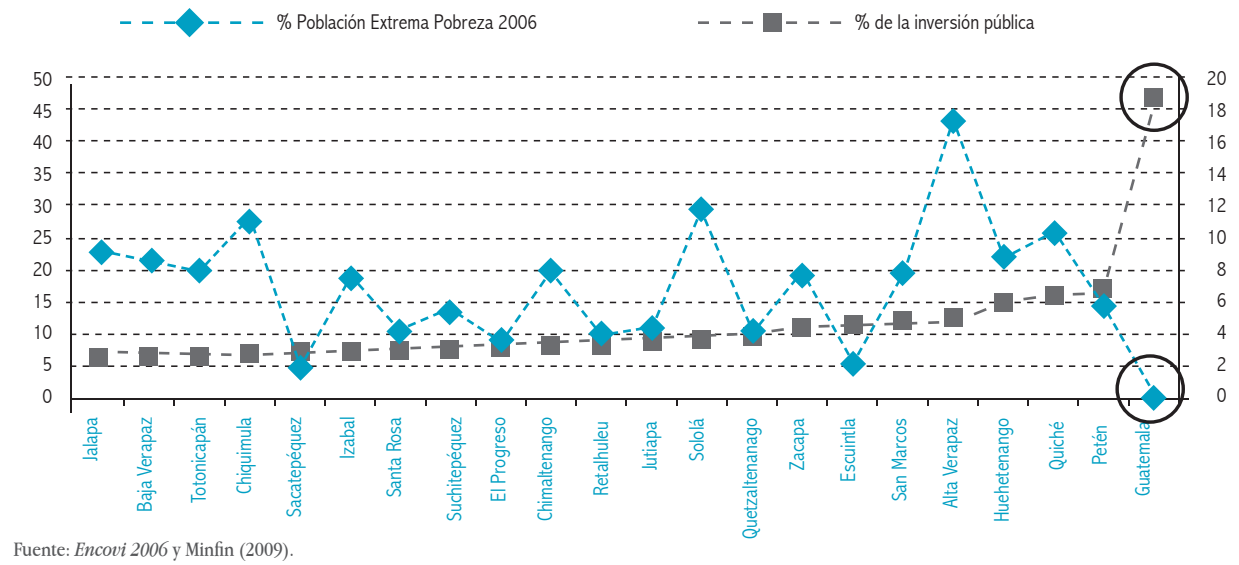
En la gráfica 9.18 se muestra que, efectivamente, existe un notable desequilibrio entre la inversión programada y los niveles de extrema pobreza de los departamentos. Con la excepción del departamento de Guatemala, los otros departamentos tienen niveles de inversión inferiores a sus niveles de extrema pobreza; solamente en el departamento de Sacatepéquez hay un mayor equilibrio entre estas dos variables. Desde el punto de vista del desarrollo humano, tampoco se pueden entender los criterios financieros, técnicos y de planificación territorial descentralizada que utilizan el Minfin, la Segeplan y, en general, el Estado para establecer los incrementos en las programaciones presupuestarias.[53]

Aparentemente, tanto la asignación del presupuesto para el sistema como la operación de los partidos políticos parecieran ser altamente clientelares y poco transparentes, en beneficio de intereses económicos y políticos particulares y en detrimento del interés general. Estos espacios de participación ciudadana deberían estar encaminados a incrementar no sólo la participación en sí misma, sino la toma de decisiones democráticas.

4.6 El SCDUR y su relación con los pueblos indígenas[54]

La democracia participativa sobre la cual se sustenta el SCDUR intenta construir, al menos, el nivel de los Cocode como *una forma comunitaria* de participación en la toma de decisiones en materia del desarrollo que afecta la vida de las personas.

Gráfica 9.18 **Extrema pobreza e inversión pública mediante los Codede**



Fuente: *Encovi 2006* y Minfin (2009).

52 Llegar a esta conclusión plantea por lo menos las siguientes preguntas: ¿cuáles son las causas?; ¿se podrá atribuir este fenómeno a la capacidad que unos y otros tienen para gestionar sus proyectos?; ¿estará el SCDUR contribuyendo a incrementar estas brechas por estar basado en las capacidades locales para la gestión del desarrollo?

53 En términos generales, el proceso de asignación, ejecución e inversión pública mediante los Consejos de Desarrollo, a primera vista, pareciera ser totalmente anárquico, en el sentido de ausencia de criterios y una metodología para su determinación y efectividad en términos de logro del desarrollo. Ha habido algunos intentos e iniciativas políticas para regularizar el proceso, como la propuesta de reglamento al Fodepaz, que incluía una distribución de los fondos teniendo en cuenta el número de habitantes de cada municipio, el criterio de pre-factibilidad, la distribución por sectores y el establecimiento de porcentajes para el financiamiento de proyectos intermunicipales. Sin embargo, estas iniciativas han sido frenadas políticamente. (Entrevista a ex funcionario de la SCEP, 17 de diciembre de 2009. Véase, también, la propuesta de reglamento del Fodepaz).

54 El SCDUR y su relación con los pueblos indígenas puede verse desde múltiples ángulos e identificar, a partir de ellos, que muchas son las experiencias —positivas o negativas— sucedidas. En este apartado se hace un análisis de algunas de las experiencias que se ha podido revisar en ciertos departamentos específicos, las cuales plantean que el sistema se ha impuesto sobre la existencia de formas tradicionales de organización, participación y representación de los pueblos indígenas. Sin embargo, no puede asegurarse que ésta sea una experiencia absoluta y generalizable.

En sus siguientes niveles, la forma de inclusión está asegurada por medio de *cuotas* en el interior de los Consejos, o de figuras externas como los Consejos Indígenas. La intención de que los pueblos indígenas estén incluidos dentro de los distintos niveles del Sistema pareciera ser un paso positivo para las demandas de algunos líderes del pueblo maya. Sin embargo, «en la práctica, muchos de esos representantes establecidos en la Ley están ausentes, o en realidad no participan como tales… son indígenas, sí, pero su pensamiento no va acorde al pensamiento del pueblo al que representan». [55]

En el nivel del Comude, suele observarse presencia de representantes de los pueblos indígenas mediante alcaldes comunitarios, organizaciones y ONG indígenas. Sin embargo, en los niveles departamental, regional y nacional, no hay una participación efectiva de los pueblos indígenas; así como tampoco se consideran las decisiones tomadas por éstos en cuanto a asuntos de importancia para el desarrollo, tales como las consultas ciudadanas o comunitarias en torno a la exploración y explotación minera o de los recursos hídricos, a pesar de que las mismas están tipificadas en el *Código Municipal*, en el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la LCDUR.[56] Al igual que en el caso de las mujeres, se exhibe un problema de representación de intereses y demandas de los pueblos indígenas.

En muchas comunidades, la constitución de los Consejos Asesores Indígenas (que estipula la *Ley* en su artículo 23 para brindar asesoría a los órganos de coordinación y a los Comude) ha creado paralelismo, conflictos y tensiones con las formas tradicionales de organización existentes, las que generalmente cumplen con la función de asesorar a los alcaldes comunitarios como intermediarios ante el Comude y el Concejo Municipal.

El SCDUR tiene faltas de coordinación interna y pareciera no ser respetuoso con las concepciones del desarrollo de los pueblos indígenas, ya que impone políticas, programas y proyectos sin que haya mediado una consulta previa, como estipula el artículo 26 de la LCDUR y la *Declaración de los derechos de los pueblos indígenas* de las Naciones Unidas (2007), o el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (Aidpi)*. De esto mismo se quejan sus detractores: que la visión del desarrollo en los Consejos es infraestructural y poco tiene que ver con el desarrollo apegado a la vida y la concepción de los pueblos sobre sí mismos.

Recuadro 9.3

Contradicciones entre el SCDUR y las figuras indígenas de poder

A estas experiencias *in situ* del SCDUR se le añade otro problema. No sólo los representantes no lo hacen bien siempre, sino los Cocode se organizaron imponiéndose sobre procesos organizativos tradicionales preexistentes, como los comités pro-mejoramiento y las formas de autoridad indígena, las alcaldías comunitarias y las alcaldías indígenas de Totonicapán, Sololá, Chichicastenango, entre otras. El solo hecho de no haber tomado en cuenta a estas organizaciones preexistentes ha generado, principalmente en esos municipios, tensiones y contradicciones, provocando conflictos, paralelismos en las actividades y disputas por el poder local.

En algunos casos, como el de Totonicapán, los Cocode fueron rechazados desde un principio por las alcaldías comunitarias y la alcaldía indígena, pertenecientes al sistema político indígena local,[57] de tal forma que, en muchas comunidades del departamento, los Cocode no se han logrado implantar. En otros casos, como en la región ixil, las organizaciones tradicionales, que siguen ejerciendo un papel de guías y de liderazgo en las comunidades, no aceptan participar en el marco de la LCDUR, para no perder autoridad. Por ello, ha habido una tendencia a generar conflictos recurrentes entre las autoridades tradicionales y el gobierno municipal. Hay casos también en los que el alcalde comunitario sigue siendo nombrado por el alcalde municipal, perdiendo así autoridad y reconocimiento de la comunidad, originando problemas y poca participación de las comunidades.

Fuente: Ramos, B. y Sosa, M. (2010).

5. El Estado de Guatemala en la promoción de la agencia de las personas

Antes que nada debe decirse que si bien esta es una reflexión sobre cómo la democracia funciona en el país, en grandes rasgos, en ningún momento pretende hacer de menos el

55 Entrevista con Daniel Saquec, PNUD, lunes 16 de agosto de 2010.
56 Para profundizar en el tema, véase el capítulo X del presente Informe.
57 Ramos, B. y Sosa, M. (2008: 128-129).

esfuerzo que durante décadas significó la instauración del régimen democrático. El lapso abordado en este Informe es suficientemente extenso, pero no podría pasar por alto la importancia que tuvo en su momento la instauración de la institucionalidad democrática de mediados de los años 80. Ya se dijo, sin embargo, que la democracia es perfectible y que será en la medida en que los ciudadanos *construyan* la nueva democracia como ésta se seguirá perfilando y recomponiendo. Es en la capacidad de *construir esa nueva democracia* donde radica el punto a destacar.

Hoy, en un país donde las desigualdades se observan en todos los ámbitos de la vida, puede decirse también que muchos sectores se encuentran en el ejercicio de la decisión política y, por ende, de la participación ciudadana. Se dijo, al inicio de este capítulo, que lo que el término *agencia* propone tiene que ver con esa capacidad de tomar decisiones individuales con consecuencias para la colectividad, en la vida concreta de las personas. Esta capacidad de participar en el debate público, en la toma de decisiones, y de plantear posiciones sobre temas de interés es lo que se requiere para que *otros con más poder* no tomen ventaja de aquellos que por razones estructurales y/o históricas se encuentran marginados —cuando no excluidos— de la toma de decisiones locales, municipales, departamentales o nacionales.

Como pudo observarse en el cuerpo del capítulo, en Guatemala, muchas de las condiciones normativas están dadas. En el país hay democracia, hay elecciones, no hay prohibición expresa a la participación e, inclusive, existe un sistema que facilita la toma de decisiones colectivas desde el nivel local, articulado a nivel municipal, departamental, regional y nacional. Cada uno de estos niveles en lo normativo se ha enfrentado a procesos de reforma (a la LEPP, al *Código Municipal* y elaboración de la LCDUR), que han ido, poco a poco y con esfuerzos, mejorando los sistemas de participación. No quiere decir que estos procesos estén acabados ni que sus resultados sean completos; no obstante esta ruta es, aparentemente, una de las que, en efecto, avanza poco a poco. A pesar de ello, es ampliamente conocido que el cambio en la ley no necesariamente implica cambio en la realidad.

Podemos afirmar que ha habido un avance de ciertos indicadores políticos de participación: el incremento del porcentaje de ciudadanos que están empadronados, el acercamiento a las urnas de votación, el incremento del número de Cocode y Comude conformados, así como el resto de niveles del SCDUR, etc. Sin embargo, aún quedan grandes vacíos por enfrentar; entre ellos, los más obvios son quizás los que tienen que ver con el *funcionamiento de las organizaciones políticas*.

Difícil es documentar, sin una metodología cualitativa, el funcionamiento de las organizaciones. A pesar de ello, existen ciertos indicadores que permiten hacer inferencias sobre la concentración de la toma de decisiones, o las grandes desigualdades en la *capacidad de las personas* para participar, delegar su representatividad y acceder a puestos de toma de decisión.

La inequidad política de la que habla Robert Dahl[58] puede observarse, en Guatemala, como un producto de las grandes desigualdades entre personas con más *capacidades y agencia* que otras; se observa, tanto en el SCDUR como en el sistema electoral y en los partidos políticos. Ambos sistemas, a pesar de contar con elementos completamente diferentes —uno de democracia directa en los niveles más bajos del sistema, y el otro de democracia indirecta-representativa—, cuentan también con similares falencias cuando se habla de dar participación a grupos tradicionalmente excluidos como las mujeres, los indígenas, los pobres. Esta situación tiene sus raíces en relaciones profundas de sexismo, discriminación, racismo, etc. Pero también, como se verá en el siguiente capítulo, en la desigual distribución de los recursos y el poder en el seno de la sociedad.

La tabla 9.10 ejemplifica lo que es ampliamente reconocido y ha sido estudiado: las mujeres indígenas son quienes tienen menores posibilidades de acceder a puestos de toma de decisiones pues se encuentran doblemente discriminadas, por ser mujeres e indígenas. En el caso del Congreso de la República, quienes le siguen en desigualdad numérica son los hombres indígenas y las mujeres no indígenas. Hay que hacer la salvedad de que, entre ambos grupos (mujeres e indígenas), la discriminación es similar en este tipo de instituciones. Al respecto, la tabla 9.11 ilustra que, en el nivel local, las mujeres —sea cual sea su procedencia étnica— tienen aún menor opción de salir electas.

Los CCE adolecen de las mismas falencias que el resto de organizaciones políticas. El porcentaje de alcaldías ganadas por mujeres, por medio de CCE, en todos los eventos electorales, es del 1.8%; es decir, únicamente 2 de 107 alcaldes en todo el período estudiado.

En el nivel de los Codede, que es donde se encuentra mejor documentada la participación de estos grupos, la situación no es más favorable. Como se observa en la gráfica siguiente,

58 Dahl, R. (2000).

Tabla 9.10 **Diputados al Congreso de la República, según etnicidad y sexo, números absolutos y relativos (períodos 2003-2008 y 2000-2010)**

Período legislativo	Diputadas		Diputados		Total	Porcentaje de diputados indígenas	Porcentaje de diputadas mujeres
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas			
2003-2008	1	18	14	125	158	9.49	12.03
2008-2012	4	15	11	128	158	9.49	12.03

Fuente: Gobierno de Guatemala (2008).

C 9

Tabla 9.11 **Número de alcaldes según etnicidad y sexo (2007)**

	Cantidad de municipios	Alcaldes indígenas	Mujeres alcaldesas		Porcentaje de alcaldesas
			Indígenas	No indígenas	
País	333	127	2	5	2.10

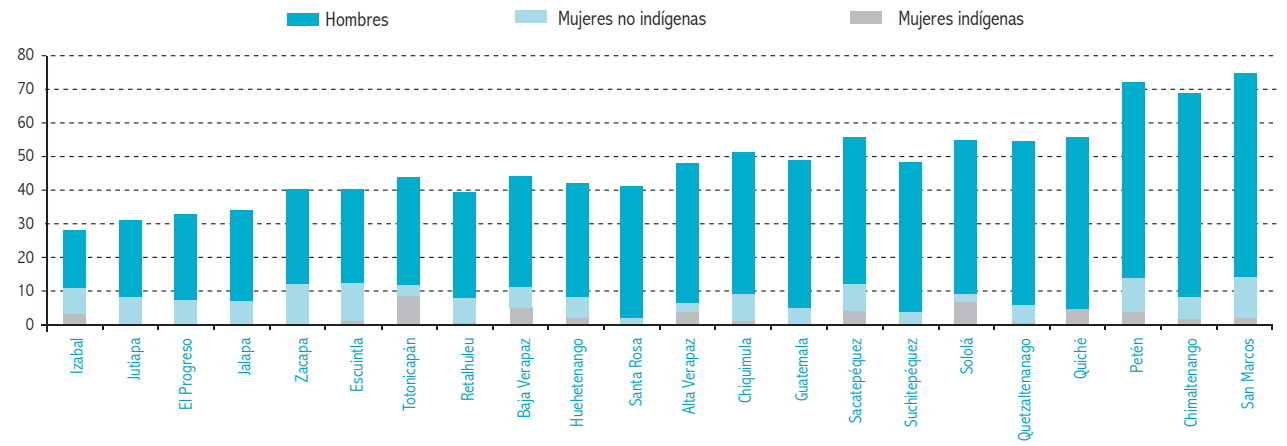
Fuente: Gobierno de Guatemala (2008).

la mayor cantidad de integrantes son hombres. En este caso, existe un punto a favor de las mujeres: la LCDUR establece un número de inclusión de mujeres en todos los niveles —aún en el Cocode, donde se incluye a la asamblea comunitaria—; sin embargo, como se argumentó más arriba, el tema de la inclusión sobrepasa lo escrito en la *Ley*.

Tanto el funcionamiento de los partidos políticos, como de los comités cívicos o de los Consejos de Desarrollo adolece de problemas que se traducen en la concentración del poder. Consecuencias como el compadrazgo, la corrupción y la compra y venta de voluntades han sido estudiadas en otro tipo de investigaciones; sus implicaciones para el sistema político han sido nefastas, en tanto no permiten enfocar los esfuerzos de la gestión pública directamente a incrementar niveles de desarrollo humano en las personas. La concentración de poder y de recursos podría acompañarse de procesos de gobernabilidad, si sus resultados no generaran, a su vez, mayor desigualdad e inequidad.

La democracia representativa descansa sobre la idea de la delegación del poder, pero esta delegación debe, en igual forma, descansar sobre la capacidad de las personas para decidir sobre ella, conocerla y controlarla, lo cual no puede darse en desigualdad de acceso a oportunidades y de desarrollo.

Gráfica 9.19 **Miembros de Codede por sexo y etnicidad de las mujeres (2009)**



Fuente: Segeplan (2009).

El papel del Estado debería, entonces, encontrarse, como se argumenta en el tercer capítulo de este Informe, en promover la *justicia* y el *bien-estar* de las personas autónomas, para que, por medio de sus *capacidades adquiridas*, puedan gestionar su propio desarrollo de acuerdo con sus intereses particulares y lo que ellas deseen valorar de manera colectiva. Sólo de esa manera los sistemas democráticos podrán, finalmente, funcionar para beneficio de todas las personas, los grupos y los pueblos que conforman Guatemala.

CAPÍTULO 10

La pobreza es un vestido hecho con hilos de lluvia.

Humberto Ak'abal

Que todos se levanten, que se llame a todos, que no haya un grupo, ni dos grupos de entre nosotros que se quede atrás de los demás…

Popol Wuj

Mujeres alcémonos para que
comprendan que no es una sola.
Que todas unidas formamos la mitad del
cielo y la mitad del mundo.

Hilda Morales Trujillo
Fragmento de *Dolor Histórico*

El Estado como promotor de la equidad

El propósito del desarrollo humano es crear condiciones para mejorar la vida de las personas, ampliando el rango de libertades para lo que las personas puedan ser y hacer. En la base del paradigma del desarrollo humano se encuentra la idea de justicia y equidad, que demanda, por un lado, la eliminación de las privaciones fundamentales que sufren muchos seres humanos en la actualidad y, por el otro, la reducción de las desigualdades en aquellos factores que propician o limitan la realización de los seres humanos. El principio de equidad reconoce que quienes han tenido oportunidades desiguales a causa de diferentes desventajas pueden requerir tratamiento preferencial mediante políticas públicas sociales deliberadas por parte del Estado.

Aunque existen muchas definiciones posibles, desde la antigüedad la noción de pobreza ha estado asociada con carencia, insuficiencia, escasez y privación. Dentro del paradigma del desarrollo humano, se puede considerar la pobreza como una limitación sistemática a las personas para ejercer su libertad de realización. La pobreza es la limitación extrema del desarrollo humano.

El concepto de pobreza está estrechamente relacionado con el de desigualdad. De hecho, desde un enfoque relativista, se considera pobres a las personas que se alejan mucho de los estándares de vida promedio de una sociedad, independientemente de la privación de bienes y servicios específicos. Se ha mostrado, en épocas recientes, que la desigualdad tiene efectos perversos en el desarrollo, limitando la capacidad de crecimiento de las economías, reduciendo las oportunidades de movilidad ascendente para las familias pobres e incrementando la conflictividad.

El derecho a una vida libre de pobreza fue consignado en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en 1948: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios».[1]

Este capítulo intenta dar respuesta a las preguntas: ¿cuál ha sido el papel del Estado en la reducción de desigualdades históricas y estructurales de la sociedad guatemalteca, en particular de aquellas relacionadas con el nivel socioeconómico (pobreza), la pertenencia étnica (pueblos indígenas) y la condición de género (mujeres)? ¿Ha encauzado el Estado esfuerzos para elaborar, implementar, institucionalizar y financiar políticas públicas de equidad? En el período estudiado, ¿cómo han variado los indicadores de pobreza y desigualdad? ¿Han disminuido las desigualdades en los niveles de desarrollo humano?

En la primera parte se plantean los retos enfrentados en el tema de pobreza desde su conceptualización, normativa, políticas y estrategias desarrolladas. Este análisis se complementa con una breve descripción de la evolución de los principales indicadores de pobreza. En la segunda parte, se caracteriza la situación de desigualdad en el país y, en particular, la que afecta a los pueblos indígenas y a las mujeres. En cada caso, se evalúa la normativa internacional y nacional y su incidencia sobre la formulación e implementación de políticas públicas y su financiamiento.

1. Políticas de reducción de la pobreza

1.1 La pobreza, un concepto multidimensional

El concepto de pobreza es utilizado desde la antigüedad para denotar carencias, insuficiencia, escasez, etc. Los intentos por describir el fenómeno de pobreza surgen con las ciencias sociales, en particular con la sociología y la economía.

1 Artículo 25.

Actualmente, existen innumerables formas de abordar el tema; su concepción depende, en gran medida, del contexto y el desarrollo de los países. No es lo mismo ser pobre en Japón que en Afganistán, o que en el África subsahariana, al igual que no es lo mismo ser pobre en una comunidad de Jacaltenango que en un barrio precario de la ciudad de Guatemala.

Un estudio cualitativo sobre la pobreza realizado en Guatemala[2] se basó en la percepción que los pobres tienen acerca de lo que es ser pobre. Los temas clave que definirían la pobreza serían tres: a) no tener dinero para comer; b) no tener lote ni vivienda propia y c) tener que pedir limosna. El drama de la pobreza que se recoge con el análisis cualitativo lo resume una mujer mam: «No tenemos tierra ni comida suficiente para todos; estamos enfermos del alma y del cuerpo por el sufrimiento». Los autores concluyen que «la necesidad absolutamente prioritaria de los pobres es comer, la que ellos pueden satisfacer con ingresos de dos fuentes socialmente legítimas: las actividades agrícolas, silvícolas y pecuarias de subsistencia, y los ingresos por trabajos remunerados».

Para poder diseñar políticas de combate a la pobreza es necesario, en primer lugar, identificar quién es *pobre*. En segundo lugar, se requiere caracterizar la pobreza en el conjunto de la población.[3] Tanto la identificación como la agregación de los pobres dependerán de una definición adoptada. La mayoría de enfoques utilizan una o varias medidas para establecer «umbrales» de identificación. Predominan las definiciones unidimensionales (aunque la medida agregada represente diversas variables), basadas en el ingreso o en el consumo de los hogares. En este caso, el umbral está definido por una «línea de pobreza», un valor de consumo o ingreso bajo el cual una persona es considerada «pobre».

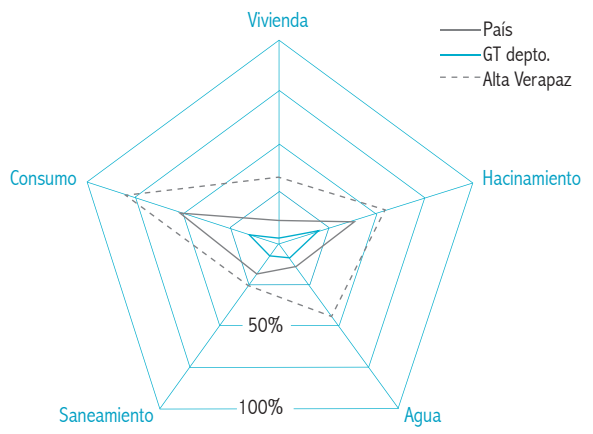
En países desarrollados, donde las necesidades fundamentales (alimentación, vivienda, salud y educación) están mínimamente satisfechas para la mayoría de la población, se utilizan enfoques *relativos* para la definición de umbrales de pobreza. Una persona es pobre si su ingreso o consumo (u otra medida o conjunto de medidas aproximativas del bienestar) se aparta, en cierta manera, de la media o mediana del resto de la población.[4]

En países «en desarrollo», como Guatemala, en donde existen importantes privaciones en elementos básicos para la supervivencia, es necesario adoptar enfoques *absolutos* para identificar a los pobres. En este caso, se establecen los umbrales de pobreza de acuerdo con un valor normativo, en la medida adoptada, que garantice un mínimo monto de recursos para la supervivencia o para un estándar mínimo de vida. En Guatemala se han utilizado, como medidas aproximativas para establecer umbrales de pobreza, un conjunto de necesidades básicas (NB), así como el ingreso o el consumo familiar. La mayoría de diagnósticos se basa en estas medidas con umbrales absolutos.

Dentro del enfoque de capacidad,[5] básico para la formulación del concepto de desarrollo humano, la pobreza es entendida como la ausencia o limitación de las *capacidades para funcionar*. Es decir, incluiría todos aquellos factores que limitan a los seres humanos en su proceso de realización, por ejemplo, la insuficiencia de ingresos o recursos materiales, la ausencia de un trabajo digno, la malnutrición, la inseguridad, la falta de posibilidades de educación, etc.[6]

Si bien existe un reconocimiento general de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y tiene múltiples relaciones con otros factores del bienestar, no existen acuerdos sobre qué dimensiones son importantes y sobre qué «peso» deben tener en la agregación. No obstante, en algunos países se han aplicado medidas multidimensionales de pobreza. Tal es el caso de la medición propuesta por Alkire y Foster (2008), que combina la identificación de pobreza —en distintas dimensiones—[7] con la agregación utilizada en los métodos de línea de pobreza.

Gráfica 10.1 **Pobreza(*) en cinco dimensiones en el país y dos departamentos**



Fuente: elaboración con datos de la *Encuesta nacional de condiciones de vida 2006 (Encovi 2006)*.
(*) Bajo criterio de NBI y línea de pobreza nacional.

2 Von Hoegen y Palma (1999).
3 Véanse, por ejemplo, Sen y Foster (2001); Sen (1992); Alkire y Foster (2008).
4 Véanse Ray (1998); UN (2010a); Foster, *et ál*. (1984).
5 *Capability approach*, véase capítulo III.
6 Sen (1992, 2000 y 2001).
7 Las que se han aplicado corresponden a NBI, tales como calidad de la vivienda, educación, capacidad de generar ingresos, etc.

El criterio de necesidades básicas insatisfechas (NBI) ha sido aplicado en Guatemala para identificación multidimensional. No obstante, el criterio de agregación está en discusión. En la gráfica 10.1 se ilustra una forma de representar la multidimensionalidad de la pobreza, para el caso de Guatemala. Se determina una proporción de pobres para cinco dimensiones. Cuatro de ellas bajo el criterio de NBI y, la quinta, bajo el criterio de la línea de consumo nacional. Cada uno de los ejes muestra el porcentaje de la población que vive en pobreza bajo cada criterio. Parte del debate en la medición multidimensional de la pobreza radica en la cuestión de si debe considerarse pobre un hogar que presenta una de estas carencias, un número de ellas o todas.

Es posible elaborar más estos indicadores que pueden ser muy útiles para la formulación de políticas públicas, pero para ello es necesario contar con mejores estadísticas y lograr acuerdos participativos. Además de la multidimensionalidad, la pobreza implica otra serie de problemas, tales como el estudio de sus determinantes y su relación con otros elementos del desarrollo. En el recuadro 10.1 se presenta una discusión sobre algunos aspectos a tomar en cuenta en este contexto.

Recuadro 10.1

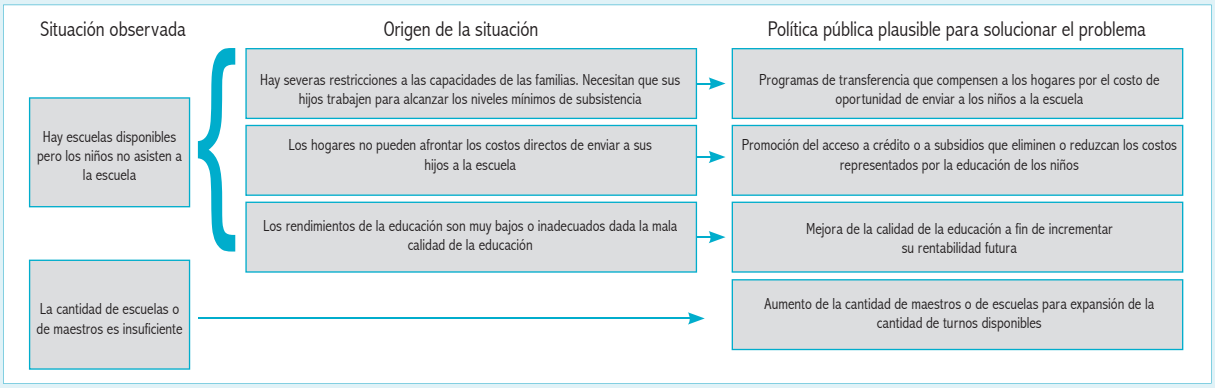
El enfoque de las restricciones operativas

Las restricciones operativas proponen un método de evaluación para determinar cuáles son los condicionantes inmediatos más importantes que enfrentan las personas en el acceso a la educación, la salud y los mercados laborales. Estos condicionantes pueden originarse en factores propios del hogar (el nivel socioeconómico, la escolaridad de sus miembros, etc.) o en factores del contexto en el cual el hogar se desenvuelve (la disponibilidad y accesibilidad de los servicios públicos, el ambiente rural o urbano, etc.). A manera de ejemplo, cabe plantear el caso de un país que presente un bajo nivel de escolaridad en algunos segmentos de la población. *¿Cuál sería, en ese caso, la mejor recomendación de política pública para resolver ese problema social?*

Una primera recomendación podría ser la construcción de más escuelas o el incremento del número de maestros. El enfoque de las restricciones operativas indica que la respuesta deberá considerar las particularidades de cada caso. Hay hogares que sufren grandes carencias y no pueden prescindir del apoyo laboral de sus miembros más jóvenes. En estos casos, las restricciones a las capacidades del hogar son tan apremiantes que los jóvenes necesariamente deben contribuir a conseguir el sustento básico, en lugar de dedicar su tiempo a asistir a la escuela.

En el marco de una situación como la descrita, resulta claro que una política que tenga por objetivo incrementar el nivel de escolaridad de los jóvenes mediante el aumento de la cantidad de escuelas disponibles no tendrá ningún efecto positivo. En cambio, políticas dirigidas a expandir las capacidades de estos hogares podrían resultar eficaces. Por ejemplo, podrían desarrollarse programas que compensen a las familias por los menores ingresos que éstas obtendrían en el caso de que sus niños y niñas asistieran a la escuela (este es el principal fundamento que subyace en las *transferencias monetarias condicionadas* implementadas en varios países de la región). Otras políticas podrían orientarse a promover el acceso al crédito, o proveer directamente una transferencia de activos al hogar para permitir que éste supere el umbral debajo del cual se transmite la desigualdad de una generación a la siguiente.

Entonces, el enfoque de las restricciones operativas resalta la importancia de identificar las causas efectivas de los problemas observados, para luego poder elaborar recomendaciones sobre políticas públicas adecuadas y eficaces. Por ejemplo, la principal restricción operativa que impide lograr el objetivo de desarrollo del milenio (ODM) en materia de educación, en muchos países, es que gran cantidad de individuos no pueden enviar a sus hijos a la escuela, si bien las instituciones educativas están disponibles. El siguiente esquema ejemplifica el análisis propuesto por el enfoque de las restricciones operativas.



Fuente: PNUD (2010: 65).

1.2 Crecimiento económico y reducción de pobreza

Parece redundante decir que el objetivo de las políticas y estrategias de reducción de la pobreza (ERP) es reducir la pobreza. Sin embargo, a la par subyacen otros objetivos que pueden ser complementarios o subordinados con relación a ese objetivo central. Ello se hace evidente cuando se analizan los instrumentos o programas diseñados para implementar la política.

En la tabla 10.1 se enlistan los objetivos e instrumentos de políticas de reducción de la pobreza de algunos países de América Latina, incluyendo Guatemala. Se aprecia que ciertos países hacen explícitos objetivos paralelos o vinculan directamente el medio para el logro del objetivo. Honduras, por ejemplo, declara como finalidad reducir la pobreza sobre la base de un crecimiento económico; algo similar hace República Dominicana al plantearse el crecimiento económico y el empleo como objetivos. Para Guatemala, en la fecha citada, era prioridad elevar la productividad en el área rural. Perú agrega al objetivo de reducir la pobreza el incremento del empleo y de las remuneraciones.

Tabla 10.1 Objetivos e instrumentos de las ERP en América Latina y el Caribe

Países	Objetivos	Componentes e instrumentos
Bolivia (2001)	Reducir la pobreza y promover el desarrollo humano.	Ampliación de oportunidades de empleo e ingresos. Desarrollo de capacidades de las personas. Incremento de la seguridad y protección social de los pobres. Promoción de participación e integración social.
Honduras (2001)	Reducir la pobreza sobre la base de un crecimiento económico sostenido y equitativo.	Crecimiento económico sostenido y equitativo. Inversión en capital humano. Fortalecimiento de la protección social. Reducción de la pobreza urbana y rural.
Nicaragua (2001)	Reducir a la mitad la población en extrema pobreza en 2015 con relación a 1995.	Crecimiento económico sostenido. Inversión en el capital humano de los más pobres. Protección social para los más vulnerables. Fortalecimiento de las instituciones y gobernabilidad.
República Dominicana (2003)	Disminuir la pobreza para contribuir con el desarrollo del país.	Asistencia social. Bienestar social. Reducción de la pobreza.
Guatemala (2003)	Reducir la pobreza extrema, incrementar el acceso a educación y a la salud y aumentar la productividad en el área rural.	Crecimiento económico con equidad. Inversión en capital humano. Inversión en capital físico.
México (2001-2006)	Proveer beneficios sociales para toda la población e impulsar el desarrollo humano como detonador del crecimiento.	Ampliación de capacidades. Generación de opciones de ingreso. Formación de patrimonio. Protección social.
Brasil (2003)	Reducción de la pobreza y desigualdad social y erradicación del hambre.	Políticas de transferencias de ingresos. Políticas estructurales. Políticas específicas, locales, urbanas y rurales.
Venezuela (2001-2007)	Garantizar la justicia social. Universalización y equidad de los derechos sociales. Mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza. Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano.	Políticas de redistribución de activos. Economía social. Educación. Salud y seguridad alimentaria. Políticas macroeconómicas.
Perú (2004-2006)	Superar la pobreza asegurando el desarrollo humano, el incremento del empleo y las remuneraciones.	Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos. Promoción de oportunidades y capacidades económicas. Establecimiento de una red de protección social.
Costa Rica (2002-2006)	Reducir la pobreza mediante movilidad social.	Políticas universales. Políticas focalizadas.
Paraguay	Reducción de la pobreza.	Generación de empleo e ingresos, con énfasis en el área rural. Mejoramiento del capital humano.

Fuente: Romero (2010), con base en Sela (2005).

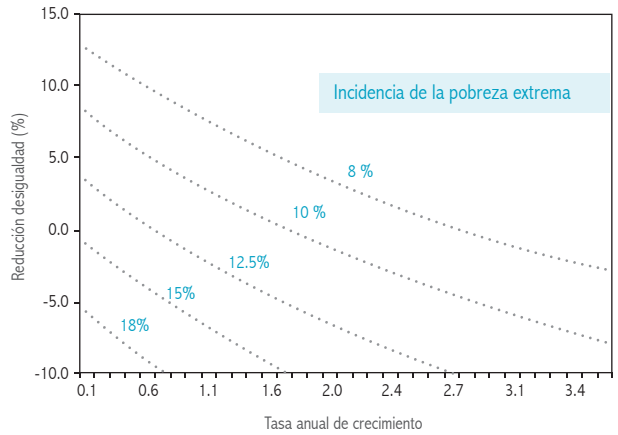
La vinculación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se hace mucho más clara cuando se analizan los instrumentos de la política que son, en última instancia, los que definen la naturaleza y viabilidad de los objetivos de la política pública. Al analizar los instrumentos de la tabla 10.1, se puede colegir que la orientación de las estrategias en América Latina es hacia el crecimiento económico, para que a partir de éste se reduzca la pobreza, o bien, ver en dicha reducción un mecanismo para el objetivo del crecimiento. En el primer caso, Bolivia, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Guatemala y Paraguay explícitamente hacen referencia al crecimiento económico y al empleo. Es un paradigma con el que se inician las estrategias de reducción de la pobreza en los años 90 del siglo XX y que, ante evidencias contrarias, se ha matizado con la expresión de que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente.

En el segundo caso, la disminución de la pobreza como medio para lograr el crecimiento, el fin último de la política pública, sigue siendo la creación del valor agregado (crecimiento del PIB), donde el ser humano es un factor productivo que genera valores económicos; por lo tanto, interesa su productividad. El ser humano pasa a ser un bien que conforma el conjunto del capital necesario para la producción: el capital físico y

el capital humano.[8] Esta concepción que se expresa en el objetivo o instrumento de «inversión en capital humano» está presente, explícita o implícitamente, en estrategias de países como Honduras, Nicaragua y Guatemala, entre otros.

Sin embargo, la evidencia empírica derivada de la experiencia de dos décadas de estrategias y programas de reducción de la pobreza no son claras sobre los eslabonamientos directos entre crecimiento y pobreza. Por otro lado, la definición de pobreza utilizada para su medición implica necesariamente la consideración de la desigualdad en la distribución del ingreso o el consumo. En cualquiera de los dos casos, se puede mostrar que la incidencia de la pobreza está determinada por el crecimiento del promedio del ingreso o consumo, por el valor de la línea de pobreza (asociado frecuentemente al valor de una canasta básica de alimentos o de bienes y servicios) y por el grado de desigualdad en la distribución del ingreso o consumo.[9] En otras palabras, para que el crecimiento tenga un impacto en la reducción de la pobreza, tiene que estar acompañado de políticas redistributivas para que los beneficios de dicho crecimiento alcancen a la población en desventaja. Además del crecimiento económico, es necesario reducir la desigualdad para poder reducir la pobreza (véase gráfica 10.2).

Gráfica 10.2 **Escenarios de la pobreza extrema 10 años después de la encuesta (2006)**



Fuente: elaboración con datos de la *Encovi 2006*.

1.3 Marco normativo sobre la pobreza

La *Constitución Política de la República de Guatemala* constituye el marco legal primario que rige la aplicación de políticas en beneficio de los sectores más vulnerables de la población. A continuación, se presentan los principales artículos que inciden en las políticas públicas para la reducción de la pobreza:

- Art. 1. Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

- Art. 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

- Art. 119. Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado: a. Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza. [...] d. Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país procurando el bienestar de la familia; [...] g. Fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente; h. Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad; [...] j. Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica.[10]

Los artículos 1 y 2 plantean que el Estado vela por la realización del bien común en beneficio de las personas y por el desarrollo integral de las mismas, conceptos muy cercanos al de desarrollo humano, que propone mejorar las vidas humanas ampliando el rango de cosas que las personas pueden ser y hacer. En el artículo 119 resulta más claro el rol del Estado en beneficio del bienestar integral de las familias.

Este marco normativo se enriqueció con la suscripción de los *Acuerdos de paz* en 1996, en el tema del combate a la pobreza y a la inequidad. El párrafo 16 del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* dicta: «El Estado

8 En la teoría económica dominante, el ser humano, como capital humano, se expresa mediante la función Q = f (K, L), donde Q es el nivel de producción, variación porcentual de la producción o incremento; K hace referencia al capital físico (maquinaria, instalaciones, etc.) y L al capital trabajo que, en esencia, es la fuerza de trabajo o conjunto de cualidades físicas e intelectuales del trabajador.
9 Véase Paes de Barros, *et ál*. (2005).
10 *Constitución Política de la República*.

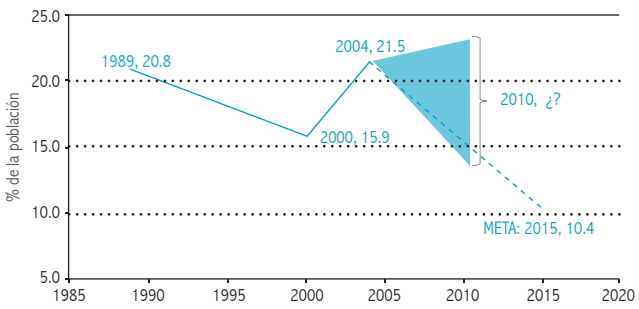
tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las iniquidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como mediante la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales. Asimismo, el Estado tiene obligaciones específicas por mandato constitucional de procurar el goce efectivo, sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y demás derechos sociales. La superación de los desequilibrios sociales históricos que ha vivido Guatemala y la consolidación de la paz requieren de una política decidida por parte del Estado y del conjunto de la sociedad». En el mismo *Acuerdo* se plantea una serie de medidas en cuanto a participación, desarrollo local y social, seguridad social, política laboral y acceso a la tierra, entre otros, que debieron servir de marco normativo para políticas públicas subsiguientes.

En el entorno internacional, en septiembre de 2000, los dirigentes del mundo se reunieron en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York para aprobar lo que se llamó la *Declaración del milenio*, comprometiendo a sus países con una nueva alianza para reducir los niveles de extrema pobreza y estableciendo una serie de objetivos sujetos a plazo, conocidos como los *Objetivos de desarrollo del milenio* (ODM), cuyo vencimiento está fijado para el año 2015. Este acuerdo mundial imprimió una nueva dinámica a las políticas públicas para enfrentar la pobreza en todas las naciones, incluyendo Guatemala.

El primer objetivo consiste en «erradicar la pobreza extrema y el hambre», para lo cual se planteó una serie de metas específicas, tales como «reducir a la mitad la proporción de la población que subsiste con menos de un dólar al día».[11] Es poco probable que regiones como la del África subsahariana alcancen la meta. No obstante, en distintas latitudes ha habido avances importantes en el cumplimiento de este cometido, como en el caso de América Latina, región en donde se espera la consecución de lo esperado.[12] Guatemala no ha podido avanzar en la reducción de la pobreza extrema, entendida en estos términos, según las cifras oficiales (véase gráfica 10.3).

En Guatemala, la proporción de la población con ingresos menores a un dólar se redujo en más de 4% en el año 2000, volvió a incrementarse en 2004, incluso más que en 1989. No existen cifras actualizadas de este indicador. No obstante, la crisis financiera internacional de 2008-2009 produjo

Gráfica 10.3 **Proporción de personas con menos de un dólar diario (*)**



Fuente: elaboración con datos de *Encuestas de hogares* y Segeplan (2006).
(*) 1USD PPA.

una reducción del ingreso *per cápita* que en Guatemala incrementaría la probabilidad de que la incidencia de la pobreza extrema se haya agudizado.

En suma, el marco jurídico nacional y los acuerdos internacionales han abonado a un terreno propicio para mejorar el abordaje de las políticas públicas que minimicen la exclusión social y económica de los estratos más pobres de Guatemala. Aun así, el cumplimiento de este marco normativo general es un tema pendiente.

1.4 Enfoques, políticas y estrategias sobre pobreza aplicados a partir de 1986

La historia de Guatemala no se aleja de la experiencia latinoamericana. Muchas veces el objetivo económico se subordina a la política social y, en particular, a la política de reducción de la pobreza, con algunas particularidades como los programas de transferencias económicas condicionadas (TEC).[13]

A continuación se analizan, a partir de 1986, el concepto y enfoque de las políticas, estrategias o programas para la reducción de la pobreza en Guatemala, premisas de las que se parte para definir los objetivos, metas y principales medidas. En particular interesa explicitar la coherencia entre el marco conceptual, objetivos e instrumentos (véase tabla 10.2).

Entre 1986 y 1996, la preocupación de las políticas públicas se concentraba en el subdesarrollo, cuyas manifestaciones centrales eran la desigualdad y la pobreza (por ello, el

11 Este monto ha sido revisado y actualmente se considera la *línea internacional de la pobreza* en USD 1.25, a precios ajustados. United Nations (2010b: 6).
12 *Ibíd*.
13 Las transferencias condicionadas en efectivo (TCE) son un instrumento de política social focalizada en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Las TCE son cantidades de dinero en efectivo que se entregan en forma directa con cierta periodicidad, a cambio del cumplimiento de una o varias condicionalidades. Generalmente, las condicionalidades que deben cumplir los hogares son: asistencia regular a la escuela, visitas periódicas a los centros de salud, y en algunos programas se condiciona al nivel nutricional de los niños. Varios países implementan TCE con ciertas características particulares, pero la base común en todos los casos es que cuando se atienden simultáneamente las consecuencias y las causas de la pobreza se puede, entonces, interrumpir su reproducción inter-generacional. Véase: www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/56/Archivos/PolicyBrief2.pdf

Tabla 10.2 Pobreza: conceptos y enfoques desde el Estado

Período	Concepto de pobreza
(1986 – 1990)	Población excluida que requería de la atención a sus necesidades básicas más urgentes.
(1991 - 1993)	La pobreza es vista como necesidades básicas insatisfechas situación de extrema vulnerabilidad.
(1993-1996)	Carencia de bienes y servicios materiales
(1996 - 2000)	Carencia de bienes y servicios materiales
(2000 - 2004)	Carencia de recursos para satisfacer las necesidades más básicas, generalmente materiales pero también sociales, culturales e, incluso, políticas
(2004 - 2008)	Imposibilidad de las familias de alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida, interpretada ésta no sólo como el consumo de alimentos y la capacidad de vestirse y abrigarse, sino también como el acceso a educación, salud, agua limpia, entre otros satisfactores
(2008 – a la fecha)	No tener una vida digna con salud, educación, ingresos y entorno vital apropiado y sostenible

Fuente: Romero (2010).

crecimiento económico era necesario para alcanzar el desarrollo). De ahí que éste se transformara en un objetivo en sí, pero además, en un medio para reducir la pobreza mediante la generación de empleo. En los distintos programas públicos, el objetivo específico de reducción de la pobreza formó parte de la política social.

En el período 1986-1990, el subdesarrollo se identificaba con «desempleo y subempleo, pobreza y violencia, inseguridad y caos social».[14] No se enfrentó la pobreza sino la desigualdad y la exclusión social mediante la generación de empleo y la atención de las necesidades básicas de la población más «necesitada».[15] En el marco de esta visión, se buscaba romper la tradicional separación entre los programas sociales y los económicos y se buscaba que el punto de equilibrio entre las políticas sociales y las económicas fuese la generación de empleo. Para ello, se proponía que el Estado orientase gran parte del gasto público a la generación de empleo emergente, pues éste incrementaría la capacidad de consumo, estimulando la creación de empleo en el sector productivo, lo que se vería reforzado por un estímulo a las exportaciones.[16]

Es necesario recordar que si bien en el ámbito internacional venían cobrando fuerza el neoliberalismo y los programas de ajuste estructural, todavía se pudieron implementar algunas medidas más de carácter social. En el período 1990-1993, la concepción de la pobreza no varía sustancialmente, pues ésta fue vista como necesidades básicas insatisfechas; por ese motivo, las políticas de reducción de la pobreza también estaban destinadas a la generación de empleo, inversión en capital humano y transferencias a los sectores de extrema vulnerabilidad.[17]

Sin embargo, en esta etapa se dio un giro en el sentido de que ya no era el Estado el que se debía preocupar por la generación de empleo, sino en mantener la estabilidad macroeconómica para que la iniciativa privada pudiera generarlo y absorber a la mano de obra desempleada. El plan del Gobierno planteaba: «En los últimos años, grandes sectores de la población han visto empeorar sus oportunidades de acceso a los bienes y servicios básicos [por lo que uno de los objetivos del plan era que] los ciudadanos compartan en forma más equitativa los beneficios del desarrollo».[18]

Los objetivos sociales definidos en la política social eran: a) reducir la pobreza extrema; b) desarrollar la capacidad productiva de la población en extrema pobreza; c) mejorar y capacitar los recursos humanos; d) ampliar la cobertura y mejorar los servicios de salud, y e) reasignar recursos hacia los sectores sociales (salud y educación).[19] Para cumplir con tales propósitos, se creó el Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz), con el objeto de financiar programas y proyectos de atención a la población desarraigada y a otros sectores afectados por el conflicto armado. Asimismo, se impulsó la constitución de un fondo de inversión social que se denominaría Fondo de Emergencia Solidaria Social (Fess), mediante el cual se realizaría inversión productiva a favor de los sectores más pobres.[20]

De 1993 a 1996, el concepto de pobreza que se utilizó fue el de *necesidad*, que hace referencia a la «carencia de bienes materiales. La población "necesita" cosas tales como comida, vestido, combustible o techo».[21] Los sectores priorizados para la reducción de la pobreza fueron: educación preprimaria y primaria; inversión; fortalecimiento institucional con programas como el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade),[22] el Fondo de Inversión Social (FIS) y Fonapaz, entre otros.

En el período 1996-2000 hubo una fuerte incidencia del Consenso de Washington,[23] el cual generó una ruptura

14 Gobierno de la República de Guatemala (1986: 15).
15 *Ibíd*., p. 1.
16 *Ibíd*., p. 6.
17 Gobierno de la República de Guatemala (1991: 39).
18 *Ibíd*.
19 *Ibíd*., pp. 39-40.
20 *Ibíd*., pp. 40-41.
21 Spicker (2009: 302).
22 Véase más información en el capítulo VII.
23 Se le llama así a una serie de prescripciones económicas formuladas por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Departamento del Tesoro Norteamericano, entre otros, que consistía en tomar medidas drásticas de liberalización, estabilización y privatización. Véanse Stiglitz (1998) y Williamson (1990).

con el enfoque de la desigualdad entre grupos sociales y los programas de pobreza, a pesar de que se reconocía a la desigualdad como uno de los factores desencadenantes de la pobreza. El esquema de acción estatal establecía tres ejes denominados «compromisos»: el político, el social y el económico. Aunque no aparecía de forma explícita como parte de los compromisos, la pobreza se abordó como uno de los elementos de lo que el programa denomina «Compromiso social con el desarrollo integral».

La política social definió tres líneas estratégicas de acción: un programa de emergencia que se focalizó en grupos meta y regiones prioritarias. El principal instrumento fueron los Fondos Sociales como mecanismos de intermediación financiera (FIS; Fonapaz; el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, Fodigua; el Fondo de Tierra, Fontierra; y el Fondo Guatemalteco para la Vivienda, Foguavi, entre otros). Segundo, el impulso de reformas institucionales en los sectores de mayor impacto en el combate a la pobreza, con el fin de mejorar la capacidad de ejecución. Se incluyó la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los gobiernos locales y departamentales. La tercera línea de acción estratégica fue el reordenamiento de las políticas sectoriales, el mejoramiento de la eficiencia del gasto público y su reorientación hacia las prioridades del combate a la pobreza: educación, salud, agua potable, saneamiento ambiental, soluciones habitacionales y desarrollo rural.[24]

En el primer quinquenio del siglo XXI (2000-2004), se dio un entorno internacional favorable para el impulso de políticas de reducción de la pobreza. Producto de la crisis de la deuda externa en América Latina en los años 90, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) reforzaron la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (PPAE) y, en el año 2000, las Naciones Unidas aprobaron la *Declaración del milenio*. Y aunque Guatemala no era un país altamente endeudado según los indicadores internacionales, impulsó la ERP dentro de los lineamientos y asesoría del BM.

Vinculada con los ODM, en marzo de 2002, se realizó la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey), en la que expresamente se planteó: «Nuestra meta es erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico *sostenido* y promover un desarrollo sostenible al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos».[25]

En este entorno y en un primer ensayo metodológico, se estimó la pobreza por municipio, utilizando como fuente de información el Censo de población y habitación de 1994 y la *Encuesta nacional de ingresos y gastos familiares* de 1998-1999 (*Enig fam*). Sobre la base de esta información, en septiembre de 2001, el Gobierno lanzó públicamente la *Estrategia de reducción de la pobreza: un camino para la paz*.[26] Dentro de los objetivos no se priorizaba un sector o estrato de la población, sino que se planteaba reducir la pobreza en general, es decir, la pobreza no extrema y pobreza extrema, aunque dentro de los principios generales se hacía referencia a que para superar los obstáculos que impedían reducir la pobreza (económicos, institucionales, asignación de recursos y su gestión), se prestaría atención preferencial al área rural.[27]

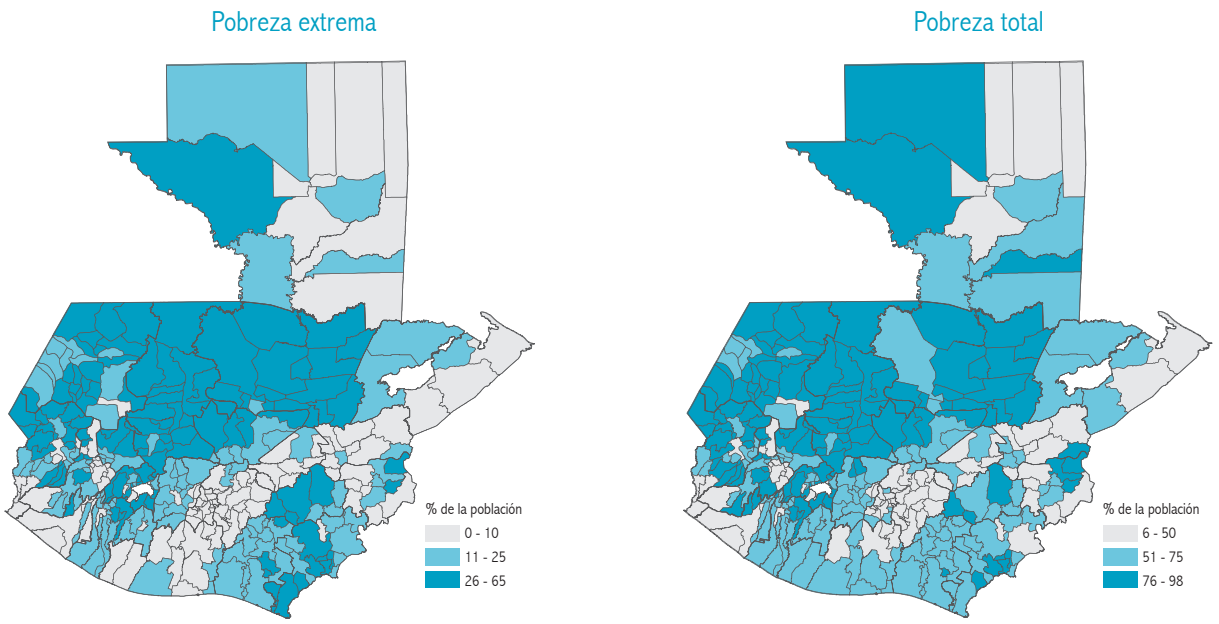
El planteamiento de una política específica de reducción de la pobreza que se plasmó como parte de las ERP seguida en varios países a instancias del BM y el FMI fue posible por un avance muy importante en la recolección y sistematización de información mediante el levantamiento de la *Enig fam,* en 1989, y la *Encovi* del año 2000. Consolidó este esfuerzo el *XI Censo nacional de población y VI de habitación* de 2002, con el nuevo diseño del marco muestral y la realización de la *Encovi* de 2006. Los mapas de pobreza fueron calculados utilizando la metodología mencionada, pero con información de la *Encovi 2000* y el *Censo de 2002*, con resultados más precisos, que además incluyeron mapas de pobreza utilizando el criterio de NBI (véase figura 10.1).[28]

En 2003 fue lanzada la *Estrategia de reducción de la pobreza 2004-2015*.[29] Como parte de este esfuerzo, fue importante la consulta que se hizo en 134 municipios del país, actividad que se conoció como «planificación participativa». Este proceso de consulta tuvo como antecedente la experiencia de participación ciudadana en Baja Verapaz en los municipios de Cubulco, Rabinal, San Miguel Chicaj y Salamá, así como la aprobación de la legislación sobre los Consejos de Desarrollo en el año 2002.[30]

Para 2004, los planteamientos centrales de la política pública fueron plasmados en el documento *¡Vamos Guatemala! Unidos por un mejor país. Programa de Reactivación Económica y Social, 2004/2005*, con tres líneas estratégicas: *Guate Solidaria*, *Guate Crece* y *Guate Compite*.[31] La dirección de la política económica y social se centró en el factor económico, sin alterar la estructura y mecanismos de

24 Secretaría de Planificación y Programación (Segeplan, 1996: 53).
25 NU (2002: 2).
26 Gobierno de la República de Guatemala (noviembre de 2001).
27 *Ibíd*., p. 33.
28 Segeplan (2006).
29 Gobierno de Guatemala (2004: 13).
30 Véase capítulo IX.
31 Gobierno de Guatemala (2003: 12).

Figura 10.1 **Municipios según pobreza y pobreza extrema (2002)**

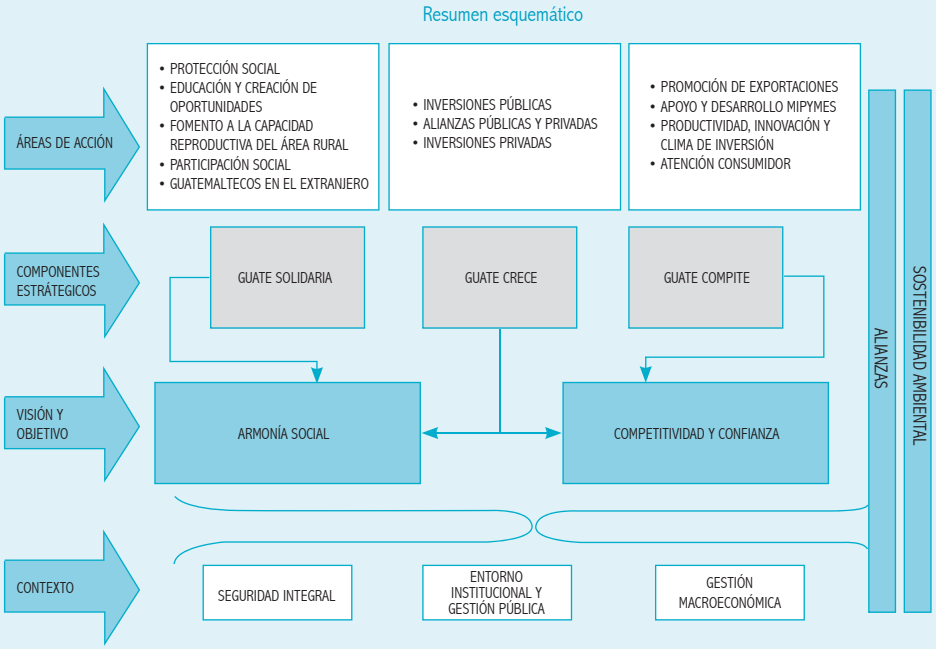


Fuente: elaboración con datos de la Secretaría de Planificación y Programación (Segeplan, 2006).

distribución del producto social. La respuesta para enfrentar la pobreza se dio desde la perspectiva del derrame. Es decir, que la reducción de la pobreza fue considerada como un derivado o resultado del crecimiento económico.

El Programa consideraba un esquema de protección social para grupos con índices socioeconómicos más deficientes, educación y capacitación, fomento a la actividad productiva rural y atención a población migrante. En el componente de competitividad se consideraba el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. El esquema presentado en la figura 10.2 resume los distintos componentes.

Figura 10.2 **Componentes del Programa de Reactivación Económica y Social (2004-2005)**



Fuente: Gobierno de la República de Guatemala (2004: 12).

Recuadro 10.2

Los programas de transferencias económicas condicionadas

Las transferencias condicionadas en efectivo (TCE) son un instrumento de política social focalizada en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Su principal objetivo es interrumpir la reproducción inter-generacional de la pobreza mediante el aumento en los niveles de capital humano. Las TCE nacen como respuesta al fracaso de las políticas universales, implementadas por los Gobiernos latinoamericanos a nivel sectorial para lograr la reducción de la pobreza.

Las TCE son cantidades de dinero en efectivo que se entregan en forma directa con cierta periodicidad, a cambio del cumplimiento de una o varias condicionalidades por parte de los hogares; entre las principales se encuentran: asistencia regular a la escuela, visitas periódicas a los centros de salud, y en algunos programas se condiciona al nivel nutricional de los niños.

Los programas de TEC han tenido aceptación entre los Gobiernos, organismos internacionales, banca multilateral, academia y sociedad civil, principalmente por la relativa fácil implementación, se respeta la libertad de elección del ser humano, es factible su monitoreo y evaluación, dinamiza los mecanismos de mercado y reduce las desigualdades de ingreso al ser una política focalizada en los hogares en condición de pobreza. Al diseñar los programas de TEC se concibe la pobreza como un problema multidimensional.

Descripción general de programas de TEC en algunos países de América Latina

Programa (país)	Objetivos	Año de inicio	Hogares beneficiarios (miles)	Población beneficiaria	Gasto/PIB	Financiamiento externo
Bolsa Familia (Brasil)	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y largo plazos. Incrementar la permanencia en la educación primaria y secundaria, así como prevenir el trabajo infantil en niños de familias pobres.	2003	11,500	18.60%	0.41%	9%
Oportunidades (México)	Incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano, en educación, alimentación y salud.	1997	5,000	25%	0.4% (2003)	42%
Familias en Acción (Colombia)	Proteger y promover la formación de capital humano en niños pertenecientes a hogares pobres, mediante el apoyo de las inversiones de las familias en salud, nutrición y educación.	2001	1,700	5% (2005)	0.09%(2005)	90%
Chile Solidario (Chile)	Otorgar apoyo integral a familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica.	2002	221	6.50%	0.10% (2004)	0%
PRAF (Honduras)	Incrementar el capital humano en niños de familias pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza.	19902	170	4.70%	0.2% (2001)	90%
Red de Protección Social (RPS) (Nicaragua)	Fomentar la acumulación de capital humano educacional, nutricional y de salud en niños de familias pobres.	2000	ND	2.5% (2005)	0.66%	91%
Red Solidaria (El Salvador)	Mejorar las condiciones de vida en salud y educación de las familias en situación de pobreza extrema.	2006	80	13%	ND	ND

Fuente: Romero (2010).
1 Años desde su implementación federal.
2 Inicia como una estrategia de emergencia para atención temporal a familias pobres, posteriormente adoptó como principal instrumento a las TEC.

El componente *Guate Solidaria,* aunque sustituyó a la ERP, estaba en relación directa con la misma en cuanto a disminuir la desnutrición infantil y atender a quienes abandonan el sistema escolar. Bajo el rubro de «Pobreza y crecimiento» se abordó la pobreza definida como: «La imposibilidad de las familias de alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida, interpretada ésta no sólo como el consumo de alimentos y la capacidad de vestirse y abrigarse, sino también como el acceso a educación, salud, agua limpia, entre otros satisfactores. [...] Cuando una persona no logra satisfacer el estar bien nutrida, ni aun destinando para dicho fin todos sus recursos, se considera que la misma se encuentra en condiciones de pobreza extrema.»[32] El Programa también establecía metas en consonancia con los ODM:[33] «Para alcanzarlo se tienen como metas, por un lado, la reducción a la mitad del porcentaje de la población cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario (Meta 1) y, por el otro, la reducción a la mitad de las personas que padezcan hambre (Meta 2), ambas con respecto a los datos observados en1990.»[34]

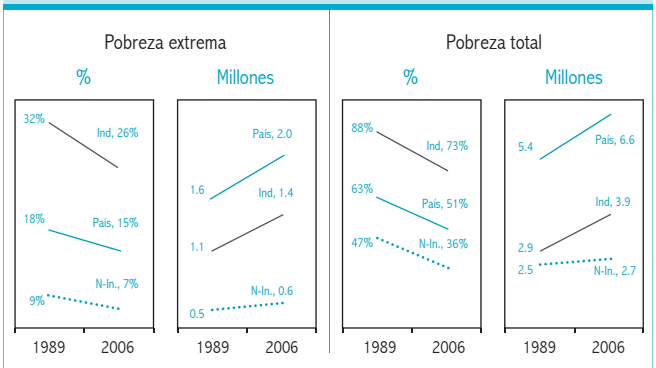
A partir de 2008 se reformuló la ERP dentro de un enfoque más relacionado con la desigualdad.[35] Para el efecto, se creó el Consejo de Cohesión Social (CCS), el cual tiene como objetivo la atención a «los municipios en extrema pobreza, por medio de programas que se ejecutan con el apoyo articulado, efectivo y eficiente, de diferentes instituciones de gobierno.»[36] Bajo la coordinación del CCS se encuentra el Programa de Transferencias Económicas Condicionadas «Mi Familia Progresa», que tiene bajo su responsabilidad la parte central de la ERP y que es de reciente implementación, a partir de 2008.

El enfoque del abordaje de la pobreza se da desde una perspectiva más amplia, que incorpora la desigualdad económica pero manteniendo el papel central del crecimiento económico, con los siguientes programas estratégicos: a) *Solidaridad*, que incluye la política de desarrollo social y la de desarrollo municipal. b) La estrategia de *gobernabilidad*, que desarrolla lo correspondiente a la política de seguridad y Estado de derecho, la política de desarrollo democrático y la legislativa. c) *Productividad*, que aborda la política de desarrollo económico y la de gestión de riesgo y atención a desastres. d) *Regionalidad*, referente a las relaciones exteriores.[37]

1.5 Evolución de la pobreza en las últimas décadas

Las distintas mediciones de pobreza dan cuenta de que ha habido escasos cambios entre 1989 y 2006. Considerando la pobreza medida por medio del consumo familiar *per cápita*, hubo una reducción porcentual de ocho puntos, en el caso de la pobreza total, y de tres puntos, en la pobreza extrema (gráfica 10.4). Al comparar 1989 con 2006, pero en términos absolutos, para 2006 se estiman más pobres, pasando de ser 5.4 a 6.6 millones, y más pobres extremos, de 1.6 a 2.0 millones. En términos relativos, la pobreza general ha transitado desde un 62.8%, en 1989, a un 50.9%, en 2006 y la pobreza extrema desde un 18.1 a un 15.2%. La gráfica muestra, asimismo, que la pobreza afecta en mucho mayor grado a la población indígena, de la cual el 73.0% estaba en pobreza y el 26.0% en pobreza extrema en la última medición.

Gráfica 10.4 **Evolución de la pobreza en la población indígena y no indígena (1989 y 2006)**



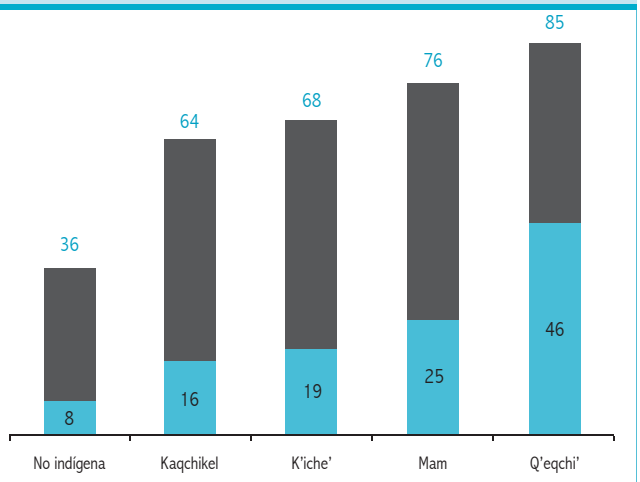
Fuente: elaboración con datos de *ENS 1989* y *Encovi 2006*.

Entre la población indígena también hay amplias diferencias en cuanto a los niveles de pobreza. En la gráfica 10.5 se muestra la incidencia de la pobreza y pobreza extrema para los grupos étnicos más numerosos del país. El 85% de la población q'eqchi' se encuentra en situación de pobreza y el 46% en pobreza extrema. Lamentablemente, la encuesta de referencia no permite describir los niveles de pobreza de otros grupos menos numerosos, en donde ha habido, recientemente, problemas alimentarios importantes.

La pobreza también sigue siendo más significativa en las áreas rurales, en donde casi tres cuartas partes de la población viven en pobreza, mientras que una cuarta parte vive en pobreza extrema (gráfica 10.6).

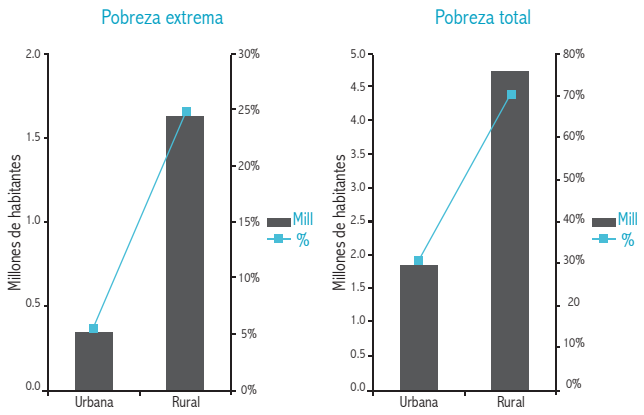
32 Segeplan (2006: 19).
33 Véase gráfica 10.2.
34 Segeplan (2006: 13 y 25).
35 Según la formulación del Programa, «Cohesión Social significa justicia social. Es el paso que coloca al ser humano al centro de nuestras políticas públicas abogando por una sociedad más justa, más democrática, más integrada, más cohesionada, donde la exclusión económica o étnica, política o social, sólo sea un mal recuerdo. [...] La Cohesión Social chapina expresa la voluntad de que se haga realidad el sueño de muchos guatemaltecos de lograr un país más equitativo, más igualitario, con menos pobreza, [...]» (Torres, 2008).
36 CCS (2010).
37 *Ibid*.

Gráfica 10.5 Pobreza extrema y pobreza total en los cinco grupos étnicos más numerosos del país



Fuente: *Encovi 2006.*

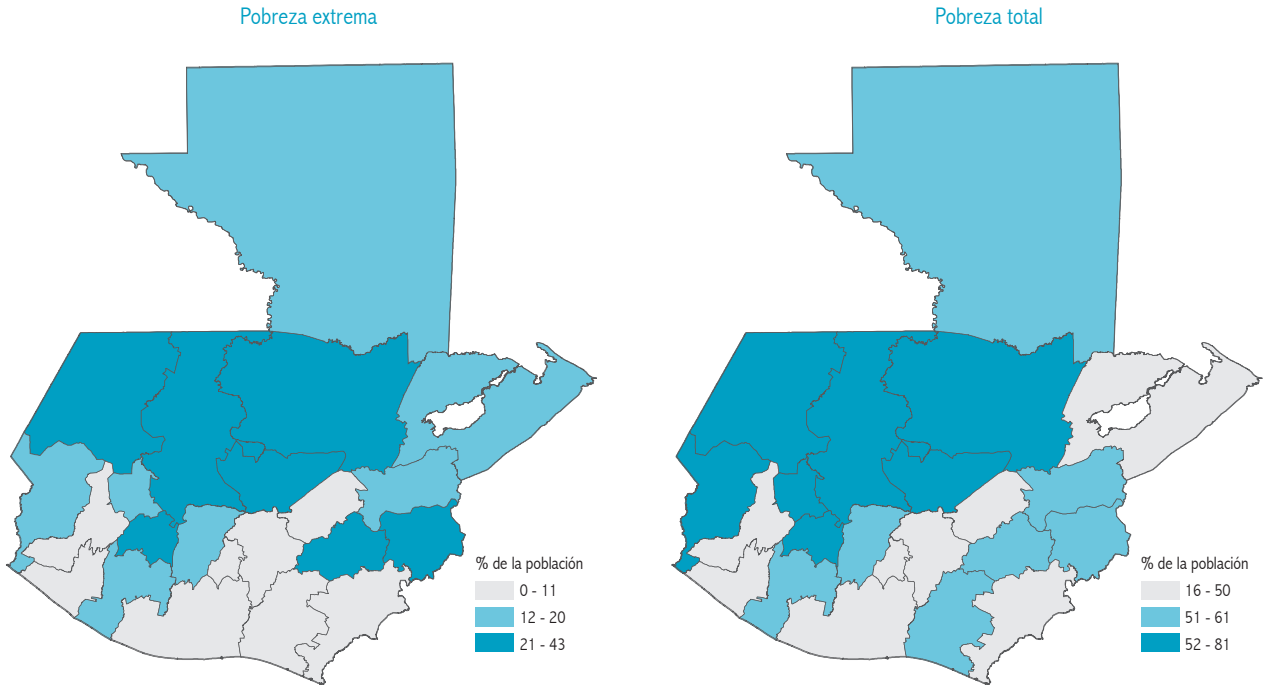
Gráfica 10.6 Pobreza y pobreza extrema según área geográfica



Fuente: *Encovi 2006.*

La *Encovi 2006* permitió actualizar parcialmente los mapas de pobreza elaborados con base en el *Censo* de 2002, pero a escala departamental. Pudo evidenciarse, de esa cuenta, que las zonas más pobres siguen siendo las del altiplano noroccidental. A la pobreza extrema se suman los departamentos de Jalapa y Chiquimula, coincidentes en parte con el llamado «corredor seco», en donde existe una severa vulnerabilidad alimentaria (véase la figura 10.3).

Figura 10.3 Departamentos según pobreza y pobreza extrema (2006)



Fuente: *Encovi* 2006.

Como puede verse, la pobreza afecta de forma distinta a distintos grupos de la población y en distintos lugares, lo que es una expresión de las desigualdades históricas que persisten en el país. Una de las limitaciones de la medida de pobreza por consumo es que no es sensible a las diferencias por sexo, porque es calculada para los hogares y las diferencias de género se establecen a lo interno de los hogares. Queda pendiente una medida multidimensional de pobreza que capture las desigualdades de género. Otras dimensiones de la desigualdad se discuten en la segunda parte de este capítulo.

1.6 Algunas reflexiones sobre las ERP

Es preciso considerar que las políticas específicas sobre la pobreza son recientes en la historia económica y social de Guatemala. Es a partir de los resultados sociales adversos derivados de la implementación de las medidas del Consenso de Washington que los organismos internacionales y los Estados expresan su preocupación por el aumento y magnitud de la pobreza en América Latina.

Pese a los avances no despreciables en la reducción de la pobreza, hay que considerar que el principal esfuerzo e impacto pareciera provenir de los mecanismos de sobrevivencia que utilizan los hogares para mejorar su situación. Según estudios del BM (2008), aproximadamente la mitad de la reducción de la pobreza en Guatemala se explica por las remesas del exterior y del interior del país.[38]

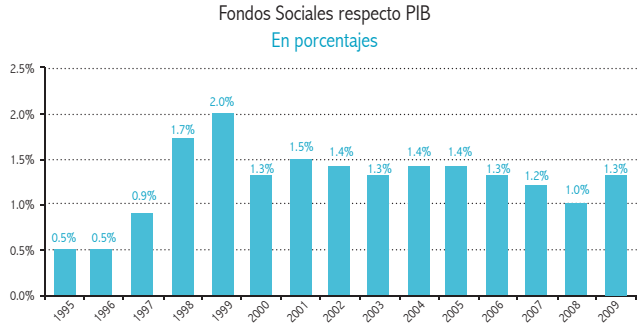
Ante la política del Estado para reducir la pobreza y las modalidades o estrategias seguidas por cada Gobierno, es pertinente preguntarse si existiría mayor pobreza y con mayor profundidad si no se hubieran implementado ERP. La respuesta es sí. No obstante, la concepción, el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública en contra de la pobreza han sido limitados. Entre otras razones, por lo siguiente:

El diseño e implementación de las políticas de reducción de la pobreza han seguido, en mayor medida, iniciativas de estrategias internacionales, sin considerar la especificidad del fenómeno, ni sus determinantes en el país. Esto, en sí mismo, no es erróneo, aunque sí insuficiente. Sería más pertinente que las políticas tuvieran un impulso inicial en el interior del país. En muchos casos, ha sido determinante la tendencia internacional, ya sea los programas económicos y sociales (PES), de estabilización macroeconómica y ajuste estructural, las ERP, o las TEC que hoy se aplican en América Latina.

La evaluación de los programas evidencia que, aunque explícitamente se especifican objetivos y metas para reducir la pobreza, los resultados de la política económica no se trasladan a los objetivos sociales. Si se asocian los años de crecimiento económico con el período de las estimaciones de pobreza (1989-2006), la economía creció a una tasa anual de 3.6%. Sin embargo, la reducción anual de la pobreza en ese lapso fue, en promedio, de 1.2%. Es posible entonces señalar que, por la multicausalidad de la pobreza, su reducción no se puede atribuir solamente al crecimiento económico. Diversos estudios recientes[39] sobre la pobreza reiteran la concepción de ésta como un fenómeno multidimensional que trasciende lo económico y se manifiesta de muy diversas maneras. Adicionalmente, cada Gobierno ha implementado su propia política de reducción de la pobreza, sin darle continuidad a los esfuerzos previos.

Finalmente, en la política pública guatemalteca hay por lo menos tres esferas de acción o desafíos para mejorar los resultados de las ERP: la participación ciudadana;[40] la desigualdad y exclusión y la política económico-social, en particular las políticas agraria y fiscal.[41] La política social (educación, salud, etc.[42]) debe estar necesariamente interrelacionada con cualquier política de reducción de la pobreza pues sus objetivos están vinculados de manera muy estrecha. Ello explica por qué en Guatemala se ha avanzado en ampliar la cobertura educativa y de salud, pero eso no se ha traducido en reducción de la pobreza. Son necesarias otras políticas que enfrenten la desigualdad y la distribución de la riqueza, particularmente la política fiscal en su sentido integral, como se planteó en los *Acuerdos de paz* y el *Pacto fiscal*, que han asignado recursos presupuestarios a los fondos sociales en diferentes momentos, aunque no han llegado a representar siquiera el 2.0% del PIB (véase gráfica 10.7).

Gráfica 10.7 **Presupuesto devengado por los Fondos Sociales (1995-2009) (porcentaje del PIB)**



Fuente: Ministerio de Finanzas (Minfin).

2. El Estado como promotor de la equidad

2.1 La persistente desigualdad en Guatemala

Existen razones éticas y funcionales en contra de la desigualdad. Las sociedades democráticas están fundadas sobre la idea básica de la igualdad entre los seres humanos, pensamiento sostenido por la mayoría de tradiciones y

38 Véase PNUD (2008a).
39 Véase, por ejemplo, UNDP y OPHI 2010.
40 Para mayor información, véase capítulo IX.
41 Para mayor información, véase capítulo V.
42 Para mayor información, véase capítulo VII.

enfoques filosóficos. Por otro lado, existe cada vez más evidencia de que la desigualdad tiene efectos perversos en el desarrollo de las sociedades, afectando el crecimiento económico, las posibilidades de combate a la pobreza, la movilidad social y la gobernabilidad. Por ejemplo, se ha mostrado que «la desigualdad produce un efecto negativo en los resultados económicos agregados. Cuanto mayor es la igualdad de la distribución de la riqueza, mayor es el grado de eficiencia económica cuando disminuyen las restricciones que limitan el funcionamiento del mercado de capitales».[43]

La igualdad fundamental entre guatemaltecos está consignada en la *Constitución de la República*: «En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad.»[44] Sin embargo, Guatemala es uno de los países más desiguales del mundo, producto de una historia de exclusiones sociales y de modelos económicos concentradores de la riqueza.[45]

Al igual que con la pobreza, este es un fenómeno multidimensional que se manifiesta en todos los ámbitos de la vida social. Las desigualdades excluyen a una amplia mayoría de la población, no sólo del acceso a un bienestar básico —en términos de educación, salud, empleo digno, alimentación y seguridad— sino también de participar en las decisiones que orientan el rumbo del país.

En los últimos 20 años, la concentración de la riqueza en Guatemala no ha cambiado significativamente. En la tabla 10.3 se muestran algunos indicadores básicos que evidencian esa tendencia. Una quinta parte de la población sigue participando de no más del 3% de los ingresos totales, mientras que la quinta parte de más recursos obtiene más de tres quintas partes de la riqueza. El coeficiente de Gini,[46] muy utilizado para mostrar la desigualdad, entre 1989 y 2006 apenas se redujo en dos centésimas de su valor, estadísticamente insignificantes, mostrando la persistencia de la desigualdad en los ingresos en el país.

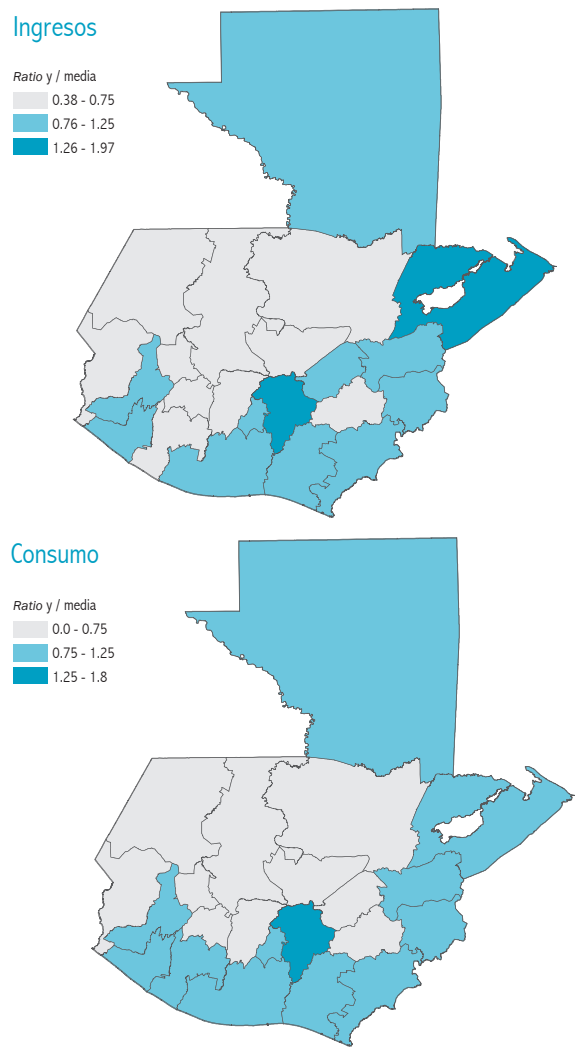
Tabla 10.2 **Desigualdad en los ingresos familiares *per cápita* (1989 y 2006)**

	1989	2006
Gini	0.583	0.562
Participación quintil más rico (%)	2.7	2.9
Participación quintil más pobre (%)	63.3	60.3
Ratio (Q5/Q1)	23.6	21

Fuente: PNUD (2008a).

La desigualdad no es «homogénea», cruza los ejes de diversidad de la sociedad, afectando a grupos específicos. Además de la desigualdad «longitudinal» entre familias e individuos, existen desigualdades entre grupos específicos, debidas a condición étnica, sexo, edad, localidad, discapacidad, etc. Así, por ejemplo, los ingresos y el consumo promedio del país se distribuyen de forma desigual a lo largo del territorio (véase figura 10.4). En el capítulo V de este Informe se analiza el papel del Estado en la reducción de la desigualdad en general. En los siguientes apartados de este capítulo, se analiza el papel del Estado en promover la equidad y reducir las desigualdades que afectan, en particular, a la población indígena y a las mujeres.

Figura 10.4 ***Ratio* ingreso/consumo promedio departamental entre ingreso/consumo promedio nacional**



Fuente: elaborado con base en *Encovi* 2006.

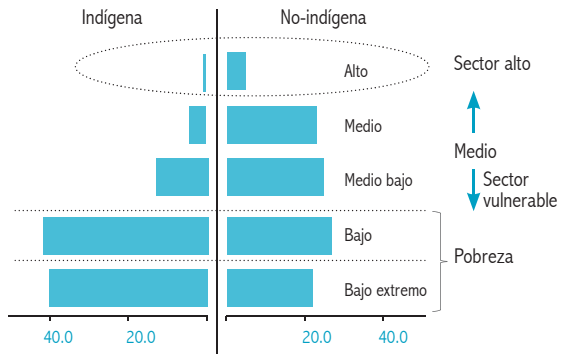
43 Ray (1998: 189 y ss.).
44 Artículo 4.
45 Véase PNUD (2009a).
46 Indicador de la concentración en la distribución de una variable (por ejemplo, el ingreso). Su valor va de 0 a 1, en donde 0 es la igualdad completa y 1 la concentración del total por una persona.

2.2 El Estado y los pueblos indígenas[47]

Como se menciona en otras partes de este Informe, Guatemala es una nación multiétnica, multilingüe y pluricultural. Tiene en su interior un 40.0% de población indígena que se identifica hoy día como mayas, xinkas y garífunas. Estos pueblos indígenas hablan, en su conjunto, veinticuatro idiomas que también corresponden a comunidades lingüísticas: veintidós mayas, el garífuna y el xinka.[48] En la historia de Guatemala y en la de varias sociedades latinoamericanas, la conquista/invasión significó enfrentamiento militar, mientras que la colonia, una dominación política, económica, social y religiosa que contó con diversas expresiones de resistencia. La vida política y económica del país se construyó sobre la base de la subordinación de los indígenas, muchas veces en condiciones de explotación, marginación y discriminación. La crónica y el análisis de esta historia, desde diferentes enfoques, ha sido objeto de numerosas investigaciones en los últimos años. Entre ellas, el *Informe nacional de desarrollo humano* correspondiente al año 2005, *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*.[49]

La situación subordinada de los indígenas durante siglos todavía se refleja en la constitución de la sociedad guatemalteca actual. El reconocimiento de sus derechos políticos en los últimos años, de su ciudadanía, ha dado oportunidad para iniciar su incorporación a instancias aún insuficientes de la vida nacional. Ocupan los estratos más bajos de la estructura social, como puede verse en la gráfica 10.8, y la raíz colonial de la dominación, que se mantiene, los hace víctimas del racismo y la discriminación. Esta es la explicación de esta sección: las políticas y acciones del Estado en relación con una parte de su población que es objeto de tratos condenables, remanentes de un pasado que se debe superar.

Gráfica 10.8 **Distribución de población indígena y no indígena por estrato socioeconómico (2004)**



Fuente: elaboración propia con datos de la Enci 2004, PNUD (2005: 99).

2.2.1 Los compromisos nacionales y los pueblos indígenas

La *Constitución de la República (*1985) constituye el principal referente nacional en la organización estatal. En el artículo 66 afirma la conformación diversa de la nación: «Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya». En el capítulo sobre «Comunidades Indígenas» se refiere a la protección del Estado hacia estos últimos. Además, contiene otros artículos relativos a la cultura, la identidad cultural y el patrimonio cultural (artículos 57 a 69).

A partir de la *Constitución,* con la transición a gobiernos democráticos y la paz, a inicios de la década de 1990, empieza a darse una cierta apertura política y a discutirse posibles nuevas relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Coinciden las discusiones por la aprobación del *Convenio 169*, los actos del V Centenario, la reflexión por los 500 Años de Resistencia, el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú. En este contexto, la reivindicación de una inserción diferenciada de los indígenas en la nación guatemalteca tomó fuerza, con el apoyo de un entorno internacional. En este marco, se suscribió el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* (*Aidpi*, 1995), que define la nación guatemalteca como pluricultural, multiétnica y multilingüe.

El *Acuerdo* demanda un tratamiento diferenciado para estos pueblos desde un plano de igualdad; respecto a los no indígenas. La diferencia cultural ha de mantenerse, sin que ello suponga que los indígenas no gocen de los mismos derechos que el resto de los guatemaltecos. El *Acuerdo* contempla compromisos organizados en cuatro temas: identidad de los pueblos indígenas, lucha contra la discriminación, derechos culturales, y derechos civiles, políticos, sociales y económicos. El segundo de estos temas incluye tres componentes que orientan su trabajo: discriminación legal y de hecho, derechos de la mujer indígena y los instrumentos internacionales referidos en la tabla 10.4.

En relación con el cumplimiento del *Acuerdo*, en 2002 se informaba que había habido avances en la creación de los Consejos de Desarrollo, las modificaciones al *Código*

47 Uno de los insumos usados para la redacción de esta sección fue la investigación realizada para este Informe por Quemé, R. *et ál*. (2010).
48 La Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala (1999) clasificó éstos en territoriales, comunitarios y especiales. El xinka pertenece a la última categoría. Por otra parte, el español funciona como segunda lengua, pero en áreas donde ha habido desplazamiento lingüístico se usa como primer idioma. La situación sociolingüística es compleja y en ella intervienen factores como edad, condición de género, escolaridad, ubicación geográfica, migración interna o externa. De esa cuenta, hay personas indígenas monolingües, bilingües y plurilingües. Véase (PNUD 2005: 82-85).
49 Véanse Taracena Arriola, A. *et ál*. (2002), Adams, R y Bastos, S. (2003), entre otros.

Municipal y la *Ley General de Descentralización*, que de una u otra forma contribuían a la participación de todos los ciudadanos. Se indicaba que los mecanismos de consulta a los indígenas seguían siendo débiles y que no se había dado seguimiento a las propuestas hechas por las comisiones previstas en el *Acuerdo.*[50]

En 2007 un informe de Gobierno indica que «[…] de acuerdo con varios estudios, hay coincidencias de que sólo se ha cumplido con el 4% de los compromisos del Estado con los Pueblos Indígenas y este porcentaje no cuenta con el respaldo financiero e institucional».[51] En el Informe de 2009 de la Secretaría de la Paz (Sepaz), se señala que «[…] distintos informes revelan que el Aidpi es uno de los Acuerdos más rezagados, sin embargo está siendo impulsado por las instituciones».[52] En el mismo Informe menciona compromisos rezagados tales como la lucha por el acceso a la justicia; la falta de intérpretes y traductores legales de idiomas indígenas; el impulso a la carrera judicial para profesionales; el cumplimiento de los derechos colectivos; y la creación de la Universidad Maya, entre otros. La tabla 10.4 resume algunos avances y rezagos en el cumplimiento del *Aidpi*

Tabla 10.3 **Avances en el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas:* lucha contra la discriminación[53]**

Compromisos	Acciones posteriores a la firma del Acuerdo
Lucha contra la discriminación legal y de hecho	
Tipificación de la discriminación étnica como delito.	Fortalecimiento de la institucionalidad orientada a la discriminación: Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (Fodigua), 1994 y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (Codisra), 2000 y organización de la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado.
Revisión de legislación vigente y derogación de toda ley y disposición que pueda tener implicación discriminatoria hacia los pueblos indígenas.	Reforma al *Código Penal*, (Decreto 57–2002 del Legislativo). Se adiciona el artículo 202 *bis*, referente a la Discriminación. No obstante, dicha disposición no está en plena armonía con la *Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial.*
	Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y la Discriminación.
	Acuerdo Ministerial 930-2003, Ministerio de Educación, sobre el derecho a la promoción, respeto y uso del traje indígena en los establecimientos privados y oficiales.
	Ley de Promoción Educativa contra la discriminación.
Derechos de la mujer indígena	
Legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considere como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales el que haya sido cometido contra mujer indígena.	*Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (2009)*, que tipifica como delitos la prostitución y la pornografía infantil, no así que haya sido cometido contra una mujer indígena.
Creación de una Defensoría de la Mujer Indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social.	Creación Defensoría de la Mujer Indígena, Acuerdo Gubernativo 525-99. Elaboración *Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas*, para impulsarla en dependencias del Estado.
Divulgación de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.*	Publicaciones realizadas por la Secretaría Presidencial de la Mujer.
Instrumentos internacionales	
Reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos que aleguen ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado.	Presentación en el año 2002, de la iniciativa número 2699 al Congreso de la República. En 2004 obtuvo dictamen favorable por la Comisión de Pueblos Indígenas. A partir de esa fecha no ha sido tema de agenda del Congreso.
Aprobación del *Convenio 169 de la OIT.*	Ratificación del *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (Decreto Legislativo 9-96).
	Emisión de la *Ley de Idiomas* por el Congreso de la República, Decreto Legislativo 19-2003, en congruencia con el *Convenio 169 de la OIT* e impulso y reconocimiento de las lenguas mayas e indígenas de Guatemala.
	Impulso de políticas culturales y promulgación de leyes y acuerdos gubernativos de reconocimiento y declaración de patrimonio cultural.

Fuente: elaboración propia con base en *Aidpi* y Oacnudh (2008).

En las conclusiones del quinto Congreso Internacional sobre el *Pop (ol) Wuj*, se encuentran varias peticiones al Estado que están relacionadas con temas del *Aidpi.* Entre ellas se incluyen: a) apoyo a las propuestas de autoridades ancestrales relativas a lugares sagrados; b) fortalecimiento de la educación bilingüe; y c) impulso a iniciativas de ley (sobre lugares sagrados de los pueblos indígenas, educación bilingüe, consulta a pueblos indígenas, radios comunitarias y reforma a la *Ley de Consejos de Desarrollo*) que cuentan con dictamen favorable en el Congreso.[54]

50 Numerales 18 y 19, del documento titulado «Séptimo informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala». Guatemala, septiembre de 2002. Documento en formato electrónico (pdf).
51 Boman, Peck y Velásquez (2003), en Vicepresidencia de la República y Segeplan (2007: 29).
52 El *Cronograma para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2008-2012*, elaborado por el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP), priorizó 16 compromisos contenidos en el *Aidpi*.
53 Inciso II del *Aidpi.*
54 Consenso en Asamblea Mayor. 5to. Congreso Internacional sobre el *Pop (ol) Wuj*, Reencuentro con el Conocimiento de Nuestros Ancestros, Santa Cruz del Quiché, 9 de julio de 2010.

Entre 1985 y 2009 el Organismo Legislativo promulgó varias leyes inspiradas en la *Constitución*, instrumentos internacionales y compromisos derivados de los *Acuerdos de paz*. La tabla 10.5 presenta leyes seleccionadas.

Tabla 10.4 **Leyes seleccionadas en materia de pueblos indígenas (1985-2009)**[55]

Año	Decreto	Ley
1990	65-1990	*Ley de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala*
1995	51-1995	*Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe*
1996	09-1996	Aprueba *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*
2002	11-2002	*Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*
2002	12-2002	*Código Municipal*
2002	57-2002	Reforma el *código penal* al adicionar la Discriminación como Racismo (artículo 202 Bis)
2003	19-2003	*Ley de Idiomas Nacionales*
2003	24-2003	Reforma referente a la integración del Consejo Superior de *Ley de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala* (artículo 7 del decreto 65-90) agrega el Chalchiteko como idioma nacional
2005	52-2005	*Ley Marco de los Acuerdos de Paz*
2006	24-2006	*Ley del Día Nacional de los Pueblos Indígenas*

Fuente: Elaboración propia con base en Quemé *et ál* 2010.

Con excepción de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG), que fue creada por medio de un decreto ley, las instituciones del Organismo Ejecutivo que velan por los pueblos indígenas se han constituido por medio de acuerdos gubernativos, lo que las hace muy vulnerables. La tabla 10.6 presenta los acuerdos gubernativos.

El estudio de Rigoberto Quemé y colaboradores comparó el contenido de leyes, acuerdos gubernativos y acuerdos ministeriales en esta materia emitidos entre 1985 y 2009. Concluyó que el Estado guatemalteco ha construido un marco de reconocimiento y homenaje para los pueblos indígenas, pero que no ha legislado sobre sus derechos colectivos políticos, económicos o territoriales reconocidos en el *Convenio 169.*[56]

2.2.2 Los compromisos internacionales y los pueblos indígenas

En Guatemala, la *Constitución Política de 1985* reconoció que la nación es multicultural. En el capítulo «Comunidades Indígenas» incluye artículos que promueven la protección estatal de los *grupos étnicos,* sus tierras y cooperativas. En el contexto de relativa apertura política que abrió la transición democrática, «la propuesta multicultural hizo su aparición de la mano de la legitimación de "lo maya" como nueva categoría

Tabla 10.5 **Acuerdos Gubernativos seleccionados en materia de pueblos indígenas (1985-2009)**

Número	Contenido del Acuerdo
435-1994	Crea el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco –FODIGUA.
515-1997	Crea la Comisión paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas
525-1999	Crea la Defensoría de la Mujer Indígena -DEMI
390-2002	Crea la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA)
006-2003	Integra la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas de Guatemala
526-2003	Crea un tercer Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural en el Ministerio de Educación
687-2003	Modifica el acuerdo que crea la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas
022-2004	Idiomas nacionales o bilingüismo. Establece la obligatoriedad del bilingüismo en idiomas nacionales como política lingüística nacional y la generalización de la multiculturalidad e interculturalidad.
126-2004	Día Nacional contra la Discriminación. Establece el 21 de marzo el "Día Nacional de la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial".
229-2004	Declara el 9 de Agosto como Día Nacional de los Pueblos Indígenas
096- 2005	Crea el Consejo Asesor de la Presidencia de la República sobre Pueblos Indígenas y Pluralidad
020-2005	Crea la Comisión de Reestructuración del Fondo de Desarrollo Indígena (FODIGUA).
519-2006	Modifica el acuerdo gubernativo de CODISRA en lo referido a su integración (artículo 3, 3 Bis y 5 Bis)
261-2007	Crea la Comisión para la Definición de los Lugares Sagrados
419-2007	Modifica acuerdo gubernativo sobre el Consejo Asesor de la Presidencia de la República sobre Pueblos Indígenas y Pluralidad (artículos 1 y 2)
442-2007	Se constituye la DEMI como una dependencia de la Presidencia, con capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera, con el fin de atender las particulares situaciones de vulnerabilidad, indefensión y discriminación de la mujer indígena
039-2008	Aprueba la Carta Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable "Fortalecimiento de la Comunicación de los Pueblos Indígenas en el marco de los Acuerdos de Paz"
019-2009	Aprueba la donación de Aecid a Codisra para el proyecto «Posicionamiento de la Política de Convivencia y Eliminación del Racismo en la agenda nacional»

étnica y del concepto político "pueblo" y obtuvo su máxima expresión en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas» (*Aidpi*).[57]

De los muchos instrumentos firmados por el Estado guatemalteco, el más importante, por la amplitud de sus propósitos, es el *Convenio 169 de la OIT*, de 1989. Se reconoce que es el más comprensivo porque es el que otorgó, por vez primera, el carácter de *pueblos* a la población aborigen de todo el mundo, con todo lo que ello significa en cuanto a derechos (colectivos, sobre todo); plantea la diferencia entre tierra y territorio, así como el sistema consuetudinario; otorga la opción de autonomía y libre determinación, entre otros.

55 Vea una recopilación extensa de leyes, acuerdos gubernativos y acuerdos ministeriales en materia de pueblos indígenas en Defensa Legal Indígena (2009).
56 Quemé, R. *et ál*. (2010).
57 PNUD (2005: 20 y 43).

Recuadro 10.3
Instrumentos internacionales sobre discriminación y derechos de los pueblos indígenas

Prevención de la discriminación

- *Convenio sobre igualdad de remuneración* (1953)
- *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* (1962)
- *Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (1966)
- Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* (1968)
- *Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial* (1969)
- *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales* (1978)
- *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones* (1981)

Derechos de los pueblos indígenas y de las minorías

- *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989)
- *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* (1992)
- *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007)

Fuente: elaboración propia con base en Oacnudh.

La definición de 'pueblos indígenas' ha sido asunto de debate. El Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas la abordó a principios de los años 80 del siglo XX. El *Convenio 169* lo hizo en 1989 y se consignó en el *Aidpi.* Las definiciones en los tres instrumentos (véase tabla 10.7) concuerdan en que son poblaciones (comunidades, pueblos) que han tenido continuidad histórica con sociedades previas (a la conquista/invasión, colonización), que se consideran distintas y/o bien que conservan sus propias instituciones.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de las Naciones Unidas en asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales aprobó en 1957 el *Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales*, luego sustituido por el *Convenio 169* del cual hemos hecho mención inicial. El *Convenio 169* constituye hasta ahora el principal instrumento de derecho internacional para la defensa de los pueblos indígenas; establece derechos mínimos que deben ser respetados y puestos en práctica por los Estados que lo han ratificado.

Tabla 10.6 **Definiciones sobre pueblos indígenas en instrumentos internacionales y nacionales**

Internacional		Nacional
Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.	Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas[58]	*Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.*
«Los pueblos […] indígenas son por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad […] deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos[…]»	«Los Pueblos Indígenas son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con sociedades previas a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades ahora prevalecientes en esos territorios, o parte de ellos.»	«Los pueblos indígenas incluyen el pueblo maya, el pueblo garífuna y el pueblo xinca, y que el pueblo maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común tales como la descendencia directa de los antiguos mayas, los idiomas que provienen de una raíz maya en común, una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, una cultura común basada en los principios y estructura del pensamiento maya; y la auto identificación.»

Fuente: *Convenio 169 de la OIT*, *Aidpi* e *Informe final* del Relator José R. Martínez Cobos.

58 A menudo se cita una descripción de los pueblos indígenas que figura en el estudio del Relator Especial José Martínez Cobo. En ocasiones se la denomina incorrectamente la «definición de las Naciones Unidas» pero, en la práctica, las Naciones Unidas piden a los grupos indígenas que se definan a sí mismos como tales. Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2008).

Un elemento esencial es que integra el concepto de la autoidentidad como criterio fundamental para determinar a qué grupos indígenas o tribales se aplica. En el artículo 2 señala que «[…] los gobiernos (sic) deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos [...]». En el artículo 6 indica que los Gobiernos deberán «[…] consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente».

En lo relativo a «tierras», establece que los Gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos. Asimismo, el Estado deberá reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, instituyendo los procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos. En el artículo 17 plantea el respeto a las modalidades de transmisión de los derechos sobre las tierras entre los miembros de los pueblos.

Recuadro 10.4

¿Cuándo se requiere la consulta a los pueblos indígenas?

«En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos (sic) deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.»

Fuente: *Convenio 169 de la OIT*, artículo 15, inciso 2.

Las dificultades para la ratificación del *Convenio* fueron muchas y demuestran la poca sensibilidad de la opinión pública nacional, especialmente de los políticos y, entre ellos, los diputados, frente a los derechos indígenas. En 1995, el *Acuerdo de paz* correspondiente (*Aidpi*) incorporó el compromiso de ratificar el *Convenio* en el punto II, numeral 3. Una consulta a la Corte de Constitucionalidad (CC) sobre la constitucionalidad del *Convenio* permitió que el Congreso de la República lo ratificara en 1996. La iniciativa fue abanderada por la Coordinadora del Pueblo Maya de Guatemala (Copmagua) y apoyada por tres diputadas mayas.

En 1996 se creó la Unidad de Investigación y Análisis del Convenio 169 como dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS).[59] En 2003, el Acuerdo Ministerial 364-2003 elevó la Unidad a la categoría de Departamento de Pueblos Indígenas cuyas funciones incluyen «[…] velar por que se le dé cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo en lo que se refiere a materia de trabajo y Previsión Social, investigar la situación actual de los trabajadores pertenecientes a estos pueblos, así como coordinar la Comisión Intersectorial y Bipartita para el seguimiento, aplicabilidad del convenio (sic) 169». En 2006 se le asignó un presupuesto de 50 mil quetzales anuales, el cual se considera inadecuado para cumplir con sus funciones. El recuadro 10.5 sintetiza algunos avances en el cumplimiento del *Convenio 169* por parte del Estado, así como compromisos pendientes.

Forma parte sustantiva de los compromisos de Estado la *Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial* (Cerd), instrumento jurídico que estipula las medidas que los Estados convienen en adoptar para eliminar la discriminación racial. Este instrumento entró en vigencia en 1969 y Guatemala lo ratificó 14 años después, en 1982, cuando todavía no se había asumido el paradigma de la multietnicidad. Ésta y otras convenciones forman una trama normativa frente a la cual el poder estatal ha venido reaccionando con lentitud y retraso. Sin embargo, esa legislación y las pulsiones internacionales que provoca han contribuido a la paulatina conformación de un estado de ánimo menos racista, más proclive a formular políticas de equidad étnica.

En la tabla 10.8 se observa el nivel de cumplimiento de 42 recomendaciones que el Comité de la *Cerd* ha planteado al Estado de Guatemala durante el período 1994-2007. Un 10% de las recomendaciones ha sido cumplido totalmente y la mitad de ellas (52%), parcialmente.[60] El 38% corresponde a recomendaciones sin cumplimiento, entre las cuales están: enmendar la *Ley electoral y de partidos políticos* para que promueva la participación de los pueblos indígenas; resolver las cuestiones de tierra aplicando las disposiciones del

59 Acuerdo Ministerial 081, publicado en el *Diario de Centroamérica* el 5 de junio de 1996.
60 La iniciativa de Ley 4051 obtuvo el 7 octubre de 2009 el dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República.

Recuadro 10.5

Avances y compromisos pendientes en la aplicación del *Convenio 169*

Los logros derivados de la aplicación del *Convenio* han sido pocos. Uno de ellos es la reforma al *Código Penal* por medio del D.º 57-2002, que tipifica el delito de discriminación. Otros son relativos a normativa deri-vada del *Convenio*. La *Ley de Idiomas Nacionales* aplica muchos de los preceptos referentes a los idiomas contenidos en el *Convenio*. Se han emitido acuerdos gubernativos y ministeriales, pero éstos, en términos generales, se limitan a hacer declaraciones.

Entre los compromisos pendientes se encuentra la consulta a pueblos indígenas[61] en relación con las industrias extractivas. Respecto a esto, el Relator Especial expresó: «La ausencia de un marco legislativo e institucional en esta materia ha llevado a procesos de consulta que son, cuanto menos, insuficientes desde el punto de vista de los estándares internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas». [...] he podido identificar un clima de alta inestabilidad y conflictividad social en relación con las actividades de las empresas en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas de Guatemala.

«El Estado de Guatemala tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas, en relación con toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente [...]». «Las disposiciones del Convenio 169 son directamente ejecutables y de obligado cumplimiento por todos los agentes públicos. Esta conclusión ha sido reforzada por la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, que ha afirmado expresamente que la consulta constituye un derecho fundamental, integrante del bloque de constitucionalidad, al mismo nivel que otros derechos reconocidos en la Constitución».

«En este sentido recomiendo avanzar urgentemente hacia la discusión y aprobación de la Iniciativa de Ley de Consultas, que cuenta con el dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso, que sea conforme con los estándares mínimos fijados en las normas internacionales y con la plena participación de los pueblos interesados. Con la misma urgencia debe procederse también a la revisión de la legislación sectorial, incluyendo la Ley de Minería, para incorporar plenamente los deberes que corresponden al Estado en relación con la protección de los derechos indígenas».

Fuente: Observaciones preliminares del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. James Anaya, sobre su visita a Guatemala (13 a 18 de junio de 2010) y Chiroy Antillón, C. (2006: 1-3).

Tabla 10.7 Nivel de cumplimiento de las recomendaciones de la *Cerd* por parte del Estado guatemalteco (1994-2007)

Tema	Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Sin cumplimiento
Aplicación de la *Convención*		1	1
Capacitación a funcionarios		1	
Ratificación del *Convenio 169 de la OIT*	1		
Competencia del Comité			1
Violencia y desarme		1	
Combate a la discriminación racial	1	5	3
Justicia		7	1
Participación pública		2	1
Tierra		1	4
Educación		3	1
Creación de Comisión Nacional	1		
Hostigamiento sexual			1
Derecho de consulta de pueblos indígenas			2
Difusión de informes	1		1
Datos estadísticos		1	
Totales	**4**	**22**	**16**

Fuente: elaboración propia con base en Oacnudh (2008: 191-203).

Convenio 169; aprobar el proyecto de ley que tipifica como delito el hostigamiento sexual con agravación de penas cuando las víctimas sean mujeres indígenas; incluir una cláusula en la *Ley Reguladora del Procedimiento Consultivo*, referente al derecho de consulta de los pueblos indígenas; y la reforma a la *Ley de Minería* con el capítulo dedicado a las consultas previo al otorgamiento de licencias. Además, se encuentra pendiente la emisión de una declaración del artículo 14 (párrafo 1) de la *Convención* que reconozca la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos estipulados en ella.

2.2.3 Institucionalidad y políticas públicas

En esta sección, se da cuenta del Estado creando algunas instituciones relacionadas directamente con los intereses indígenas, atendiendo sus derechos, cumpliendo con algunos puntos de los compromisos nacionales e internacionales. Se mencionan las más importantes.

La Academia de Lenguas Mayas

La Academia de Lenguas Mayas (ALMG) fue creada en 1990 (D.º 65-90). Es una entidad estatal autónoma rectora de la promoción y desarrollo de los idiomas mayas en todo el país.

61 Véase Oacnudh (2008) para mayores detalles.

Recuadro 10.6
Papel del Estado en el desarrollo cultural de los pueblos maya, garífuna y xinka

«Los pueblos maya, garífuna y xinka son los autores de su desarrollo cultural. El papel del Estado es de apoyar dicho desarrollo eliminando los obstáculos al ejercicio de este derecho, tomando las medidas legislativas y administrativas necesarias para fortalecer el desarrollo cultural indígena en todos los ámbitos correspondientes al Estado y asegurando la participación de los indígenas en las decisiones relativas a la planificación y ejecución de programas y proyectos culturales mediante sus organismos e instituciones propias».

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas
Inciso III: derechos culturales

Recuadro 10.7
Enseñanza y aprendizaje en idiomas propios

De acuerdo con el *Convenio 169 de la OIT*, el Estado de Guatemala se encuentra obligado a garantizar la educación de los miembros de los pueblos indígenas en su propio idioma. «Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo».

Fuente: *Convenio 169 de la OIT*, artículo 28.

Como institución técnica y científica, su función principal es el estudio de los idiomas y la cultura mayas. De acuerdo con el artículo 7 de la *Ley* que la crea (reformado por el artículo 1 del D.º Legislativo 24-2003), la ALMG cuenta con un Consejo Superior constituido por 22 representantes de comunidades lingüísticas.

Entre sus objetivos se encuentran el promover y realizar investigaciones científicas para apoyar acciones dirigidas al desarrollo de las lenguas mayas; normalizar el uso y aplicación de los mismos, así como promover los idiomas y demás valores culturales guatemaltecos; velar por el reconocimiento e implementar e incentivar programas de publicaciones bilingües y monolingües. Asimismo, ejecutar programas de desarrollo educativo y cultural basados en los resultados de las investigaciones antropológicas, lingüísticas e históricas que se realicen y prestar asesoría técnica y científica al Gobierno e instituciones en las ramas de su competencia. Su trabajo también busca la estandarización de los diferentes sistemas alfabéticos en uso y la promoción de la cultura maya mediante cursos de idiomas mayas y la formación de intérpretes maya-español. La dependencia económica del Estado ha representado limitaciones para su trabajo, especialmente tras la asignación del canal de televisión 5 TV Maya.

Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (Fodigua)

El Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (Fodigua) fue creado mediante Acuerdo Gubernativo 435-1994, del 20 de julio de 1994. Es un organismo nacional, desconcentrado, con estructura bipartita. Está conformado por un Consejo Directivo Nacional, compuesto por personas propuestas por el Gobierno central y organizaciones indígenas.[62] Su misión es «promover y fortalecer la formación del capital humano y social de hombres y mujeres de los pueblos Mayas, Garífuna y Xinka, elevando sus capacidades individuales y colectivas para la autogestión, mejorando la calidad de vida y el ejercicio pleno de su ciudadanía a través del acceso al conocimiento de la ciencia y la tecnología sin detrimento de su identidad étnica.»[63] Fodigua debe trabajar en coordinación con Codisra.

Fodigua ha enfrentado problemas que intentaron resolverse con una Comisión de Reestructuración (Acuerdo 20-2005) que permitió que el Ejecutivo le aportara recursos. Actualmente la institución cuenta con cuatro ejes estratégicos: a) fortalecimiento institucional; b) organización comunitaria y desarrollo; c) incidencia política de pueblos indígenas y d) aplicación del modelo de desarrollo comunitario Oxib' No'j. Estos ejes se expresan, a su vez, en cuatro programas, cuyo fundamento se deriva de la cosmovisión maya: [64]

- Kemb'al Tz'ib: facilita el acceso al conocimiento y uso de programas de informática, fortaleciendo la identidad de los pueblos mediante el aprendizaje de simbología, terminología y contenidos propios de su cultura.
- Ri Chak Winaq ('trabajo de la gente'): ofrece apoyo técnico y financiero a grupos de mujeres y hombres que se dedican a las actividades productivas en el sector agropecuario y artesanal.

62 Su base legal la constituye el Acuerdo Gubernativo 435-94 por medio del cual se crea Fodigua, con carácter de urgencia y necesidad nacional. Las modificaciones se sustentan en los Acuerdos Gubernativos 500-95; 354-96; 149-97; 95-2003; 32-2005 y 158-2006.
63 Véase el portal de Internet de Fodigua, en: http://www.fodigua.gob.gt/
64 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (17 de septiembre de 2009). «Informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. 12º y 13º informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2008. Adición Guatemala». Naciones Unidas, CERD/C/GTM/12-13. Pp. 24-25.

- Utzilal Winaq ('bienestar de la gente'): facilita el uso alternativo de los sistemas preventivos y curativos tradicionales y modernos.

- Uchuq'ab' Tinamit ('el poder del pueblo'): da capacitación política para fortalecer sus prácticas culturales, como idioma, uso del calendario maya, vestuario, cotidianidad y espiritualidad.

Recuadro 10.8
Algunas demandas del pueblo garífuna al Estado

El equipo del INDH realizó un taller con integrantes de los Parlamentos Xinka y Garífuna para discutir las propuestas que han presentado al Estado, la respuesta de éste a las mismas y sus demandas vigentes. A continuación, éstas últimas:

- Inclusión de ciudadanos y ciudadanas garífunas en puestos de toma de decisión desde lo local.
- Representación del pueblo garífuna dentro de los Organismos del Estado.
- Representación de los jóvenes garífunas en el Consejo Nacional de la Juventud.
- Reconocimiento, otorgamiento y respeto al derecho de acceso a la tierra, esencialmente a uno de los lugares sagrados que ancestralmente ha pertenecido al pueblo garífuna (Punta de Palma).

Fuente: Taller con integrantes de Parlamento Garífuna, 2010.

Defensoría de la Mujer Indígena (Demi)

La Defensoría de la Mujer Indígena (Demi) fue creada mediante Acuerdo Gubernativo 525-99, en cumplimiento de los *Acuerdos de paz*.[65] En su inicio fue adscrita a la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Copredeh) como dependencia de la Presidencia de la República. Por su mandato le corresponde promover y desarrollar con entidades gubernamentales y no gubernamentales, acciones de políticas públicas, planes y programas para la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena; recibir y canalizar las denuncias de mujeres indígenas violentadas en sus derechos y darles el ordenado seguimiento. Proporcionar servicio de asesoría jurídica a mujeres indígenas víctimas de violencia, malos tratos, discriminación, acoso sexual y otras violaciones a sus derechos, y dar seguimiento a los casos que le sean planteados; proporcionar atención y servicio social y psicológico a las víctimas de violencia. Finalmente, diseñar, coordinar y ejecutar programas educativos de formación y divulgación de los derechos de la mujer indígena y proponer al presidente de la República anteproyectos de ley en materia de derechos humanos de la mujer indígena.

La Demi instaló oficinas regionales,[66] además de su sede central. En 2008, atendió 1911 casos y organizó 12 grupos de autoayuda K'amon Naoj.[67] En 2009 dio asesoría a 2440 mujeres indígenas y a 1728 mujeres no indígenas. A ello se suma un total de 4168 denuncias atendidas, en las 11 oficinas regionales y sede central. Su estrategia institucional es brindar una atención integral, en la cual se incorpora la atención psicológica, social y jurídica.[68] También ha apoyado el fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) mediante asesoría y capacitación a diferentes lideresas indígenas integrantes de los Consejos, a

Recuadro 10.9
Algunas demandas del pueblo xinka al Estado

El equipo del INDH realizó un taller con integrantes de los Parlamentos Xinka y Garífuna para discutir las propuestas que han presentado al Estado, la respuesta de éste a las mismas y sus demandas vigentes. A continuación, éstas últimas:

- Inclusión de ciudadanos y ciudadanas xinkas en puestos de toma de decisión.
- Representación del pueblo xinka en los Organismos del Estado.
- Fortalecimiento del pueblo xinka a través de un plan integral donde participen todos los sectores de la sociedad.
- Fortalecimiento de la organización ancestral, como articuladora de la comunidad, con fines de orden y fiscalización de los recursos que pertenecen al pueblo.
- Formación educativa en todos los niveles, incluyendo el universitario, donde se privilegie el conocimiento de la cultura xinka.
- Acceso a la información sobre todos aquellos aspectos que afecten la vida del pueblo xinka, desde el ámbito local hasta el nacional.
- Aplicar el derecho a las consultas del pueblo en temas de medio ambiente.

Fuente: Taller con integrantes de Parlamento Xinka, 2010.

65 El compromiso 85 del *Acuerdo cronograma* recoge lo establecido en el *Aidpi*, de «[…] crear una defensoría de la mujer indígena, que incluya servicio de asesoría jurídica y servicio social.»
66 Véase capítulo VI de este Informe.
67 Cada grupo es integrado por entre 7 y 12 mujeres sobrevivientes de violencia intrafamiliar.
68 Sepaz (2009: 51).

fin de apoyarlas para lograr su participación en ellos. Trabajó con la Comisión Nacional de Alfabetización (Conalfa) con el objetivo de incluir aspectos relativos a los derechos de las mujeres indígenas.

Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (Codisra)

Fue creada por iniciativa de la Demi y la agrupación Pacuch Juanita Batzibal, por Acuerdo Gubernativo 390-2002. En sus considerandos plantea que «La discriminación y el racismo deslegitiman el sistema político en su conjunto del Estado multiétnico, así como de una democracia participativa y el desarrollo con equidad como debe configurarse el Estado de derecho de Guatemala».[69] Está integrada por cinco comisionados, incluyendo al coordinador, nombrados por el presidente de la República[70] por un período de cuatro años. Adquirió así un carácter especial, a diferencia de otros comisionados, al constituirse en un órgano colegiado y no unipersonal.

Entre sus funciones están: asesorar y acompañar a las distintas instituciones y funcionarios del Estado e instituciones privadas, para desarrollar mecanismos en el combate a la discriminación y el racismo; formular políticas públicas que garanticen la no discriminación y el racismo, así como dar seguimiento a su ejecución; llevar registro de denuncias de casos y canalizarlos a las instituciones competentes; presentar informes semestrales sobre el avance del respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, así como elaborar informes que el Estado de Guatemala deba presentar ante organismos internacionales; impulsar campañas de sensibilización ciudadana en contra de los actos de discriminación. La tabla 10.9 muestra el trabajo de Codisra con relación al registro de denuncias.

En respuesta a su mandato, Codisra impulsó la *Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial*. Dicha *Política* se aprobó en 2006. Contempla 120 acciones en seis ejes (véase tabla 10.10) que fundamentan la actuación de las diferentes instituciones gubernamentales en materia de inclusión de acciones en planes y programas orientados a erradicar el racismo y la discriminación étnica, bajo la rectoría de Codisra. La Política contempla los principios de convivencia, igualdad, tolerancia, inclusión, pluralismo, democracia y equidad de género como elementos que orientan su propio contenido técnico y político.

Tabla 10.8 **Casos de discriminación y racismo atendidos por Codisra según comunidad lingüística y tipo de discriminación (2003-2009)[71]**

Comunidad Lingüística	Casos	%	Tipo de Discriminación	Casos	%
K'iche	48	22	Étnica	179	82
Kaqchikel	48	22	Religión	10	5
Q'eqchi'	25	11	Idioma	5	2
Garífuna	24	11	Situación económica	5	2
Pluricultural	24	11	Género	4	2
Mam	12	5	Edad	3	1
Xinka	8	4	Enfermedad	1	0
Ladinas	8	4	Discapacidad	1	0
Otros[72]	22	9	Estado civil	1	0
			Otros delitos*	10	5
Total	**219**	**100**		**219**	**100**

Fuente: Codisra (2010)

Tabla 10.9 **Ejes de trabajo de la *Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial***

EJES	ACCIONES ESTRATÉGICAS
Económico social	Legalización y reconocimiento de tierras y recursos comunales, empleo, capacidad competitiva de los productores rurales, inclusión de población indígena en las cadenas productivas y empresariales, armonización de la legislación laboral eliminando la discriminación salarial.
Formación ciudadana	Respeto de las culturas, formación y capacitación en eliminación del racismo y discriminación. Participación ciudadana en niños y jóvenes, políticas que desactiven los prejuicios.
Igualdad de acceso a servicios del Estado	Reconocimiento del sistema jurídico de los pueblos indígenas, fortalecer la capacidad del MP en la persecución del delito de discriminación, incrementar número de docentes bilingües, fortalecer espacios de diseño de acciones orientadas a la seguridad ciudadana.
Ambiental	Estudios e investigaciones sobre la situación ambiental de las comunidades, inventario de recursos, programas de apoyo a las víctimas de desastres naturales.
Cultural	Reconocimiento de la identidad de los pueblos mayas, garífunas y xinka, salvaguardar el patrimonio cultural y natural, reconocer la identidad y revitalizar los idiomas de los pueblos indígenas, promover pertinencia cultural.
Político-jurídico	Consulta popular vinculante, observatorio contra el racismo y la discriminación, fortalecimiento de las instituciones propias de los pueblos indígenas, cumplimiento de los convenios internacionales y recomendaciones de relatores en esta materia.

Fuente: *Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y discriminación racial.*

Según el análisis de cuatro organizaciones sociales[73] pocos son los avances registrados a casi tres años de la puesta en marcha de dicha *Política*. La comisionada presidencial de Codisra, reconoce que la *Política* presenta vacíos en cuanto al plan operativo; sin embargo, adelantó que se agilizará la

69 Acuerdo Gubernativo 390-2002, artículo 1.
70 El presidente de la República podrá consultar acerca de la integración de la Comisión y ésta enviar propuestas.
71 En ese período se atendieron 219 casos de discriminación y racismo, de los cuales 197 ya se encuentran cerrados y 22 están bajo proceso. Un total de 27 han contado con seguimiento de parte del Ministerio Público y los Juzgados de Paz, mientras 2 han tenido sentencia condenatoria. http://www.codisra.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=56 [visitado el 13 de julio de 2010].
72 Achi', ixil, awakateko, poqoman, poqomchi', tz'utujil, q'anjob'al, mopan, sakapulteko, popti'.
73 *Diario de Centro América*, 23 de abril de 2009.

elaboración del mismo, para lo cual se ha implementado un sistema de monitoreo y evaluación. Además, se ha concluido con un proceso de revisión de las 120 acciones estratégicas planteadas: se ha identificado que 22 de éstas pueden ejecutarse en un corto plazo y otras 52 a mediano. La comisionada expresó: «Quisiéramos que la Codisra fuera más activa ante nuestras demandas, y así constituirse en un enlace entre las organizaciones y el Gobierno, para atender los planteamientos desde nuestra realidad». Entre los temas pendientes que tiene la Comisión está la gestión para promover como delito las prácticas de racismo, así como el seguimiento al tema del artículo 14 de la *Convención internacional*[74] y la coordinación de las políticas públicas de los entes estatales, entre otros.[75]

Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado (CIIE)

Es una instancia política de coordinación y consulta conformada por representantes de instituciones estatales (en su mayoría, entidades del Organismo Ejecutivo) que tienen como mandato la atención específica a pueblos indígenas.[76] Actualmente está integrada por 25 entidades. En el período 2004-2008, la CIIE elaboró algunos documentos para uso específico de las Mesas correspondientes.[77] La CIIE no cuenta con respaldo legal. La idea de la Secretaría de Pueblos Indígenas, como la entidad representativa y articuladora de los espacios estatales relacionados con lo indígena, parece haber tenido al menos uno de sus orígenes en la observación de la CIIE; la iniciativa no recibió dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la República.

2.2.4 El financiamiento como apoyo institucional

El apoyo brindado con recursos humanos y financieros a esta institucionalidad es clave para entender los resultados a la fecha. En la tabla 10.11 se observa el tipo de puestos que se encuentran disponibles en tres de las entidades clave para los pueblos indígenas. La Demi es la institución con mayor personal en el renglón 011 (60%), presentando una configuración más estable con personal permanente. Por su parte, Codisra y Fodigua cuentan con personal contratado en los renglones 022 y 029, o temporales.

Esta modalidad de contratación demuestra una de las debilidades de las instituciones encargadas de velar por el cumplimento de los derechos de los pueblos indígenas del país. El respaldo legal vía acuerdos gubernativos también revela vulnerabilidad, ya que este tipo de normativa puede ser cambiada con relativa facilidad por un Gobierno de turno. Por último, pero no por ello menos importante, se encuentra la limitación derivada de un presupuesto precario. La tabla 10.12 muestra los recursos ejecutados por las principales instituciones durante 2004-2009. Entre 2004 y 2008, el total ejecutado por cinco instituciones varió entre el 0.08 y el 0.15% del presupuesto nacional. En 2009 el total representó el 1.21% del presupuesto nacional. El incremento se debió fundamentalmente a la ampliación de la educación bilingüe intercultural.

Tabla 10.10 Puestos por renglón de contratación en Demi, Codisra y Fodigua (2009)

Dependencia	Renglón			
	011	022	029	TOTAL
Demi	40	4	22	66
Codisra		24	10	34
Fodigua	3	5	1	9
Total	43	33	33	109

Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil (Onsec), con base en datos de *Guatenóminas* a diciembre de 2009.

Tabla 10.11 Ejecución presupuestaria de instituciones públicas que velan por derechos de pueblos indígenas (2004-2009) (millones de quetzales y porcentaje)

	Fodigua	Codisra*	Demi	Digebi	ALMG	Total	% del presupuesto nacional
2004	10.8	2.9		8		21.7	0.08%
2005	17.0	4.8		12.8		34.6	0.11%
2006	22.7	9.8		17.3	30	79.8	0.22%
2007	19.8	8.6			30	58.4	0.15%
2008	15.3	10.0	8.5	16.1	15	64.8	0.15%
2009	20.8	10.3	12.1	490.0	22.4	555.5	1.21%

*Acciones contra la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas.
Fuente: Minfin, Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), «Avances sobre el cumplimiento de los *Acuerdos de paz*».

El problema se agudiza si tomamos en cuenta que el Estado no puede distinguir la inversión para *pueblos indígenas* de lo que es parte de la inversión «normal y obligada» que se aplica a todos los departamentos de la República, independientemente de su condición y proporción étnica y que es parte de sus obligaciones constitucionales. La inversión pública en carreteras, escuelas, centros de salud,

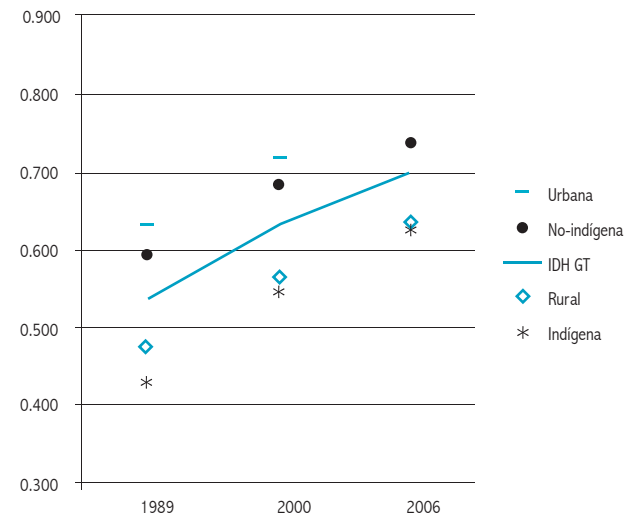
74 Las organizaciones indígenas han procurado que el Estado reconozca la competencia del Comité de la *Cerd*. En el año 2002 presentaron la iniciativa núm. 26999 al Congreso de la República, la cual recibió dictamen favorable en 2004 por parte de la Comisión de Pueblos Indígenas.
75 Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República (2008: 94 y 95).
76 También pueden formar parte de la Coordinadora aquellos funcionarios o servidores públicos indígenas que ocupen cargos en instituciones del Estado, por invitación y mientras permanezcan en sus cargos.
77 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (17 de septiembre de 2009) CERD/C/GTM/12-13: 27.

agua potable, energía eléctrica, en el sistema de Consejos de Desarrollo, fondos sociales, etc., se aplica en todos los departamentos del país y no está priorizada necesariamente por condiciones étnicas.

2.2.5 Desigualdades que afectan el desarrollo humano de los pueblos indígenas

En las últimas décadas, ha habido algunos avances en la reducción de las desigualdades que afectan a la población indígena. No obstante, las brechas siguen siendo significativas en distintos ámbitos de la vida social. En la gráfica 10.9 se resume la evolución reciente del índice de desarrollo humano (IDH) de Guatemala, desagregada según etnicidad y área (urbana o rural). Se puede observar que, si bien el IDH de la población indígena se ha incrementado en casi 20 puntos, aún persiste una «distancia» de unos 12 puntos con relación a la población no indígena.

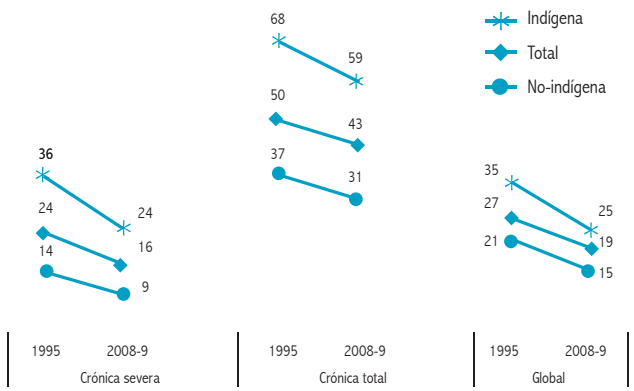
Gráfica 10.9 Evolución del IDH según etnicidad y área geográfica



Fuente: PNUD/Guatemala con base en cifras oficiales.

El IDH es un indicador sinóptico y refleja las distintas desigualdades en capacidades humanas fundamentales. Esas desigualdades se evidencian al observar indicadores más específicos de distintas dimensiones. En la gráfica 10.9 se muestra la evolución de la desnutrición infantil según etnicidad. Se puede ver que ha habido algunos avances en la materia. No obstante, el 43% de los niños guatemaltecos (menores de cinco años) padecen desnutrición crónica (baja talla para la edad) y 16% la sufren de forma severa. Sin embargo, la población indígena está mucho más afectada por la desnutrición: tres de cada cinco niños indígenas padecen desnutrición crónica y uno de cada cuatro en grado severo. La desnutrición es una importante barrera para el desarrollo de capacidades humanas. Como se vio anteriormente, la población indígena presenta mayor incidencia de pobreza y la desnutrición reduce las probabilidades de que, en el futuro, los niños afectados puedan salir de dicha pobreza.

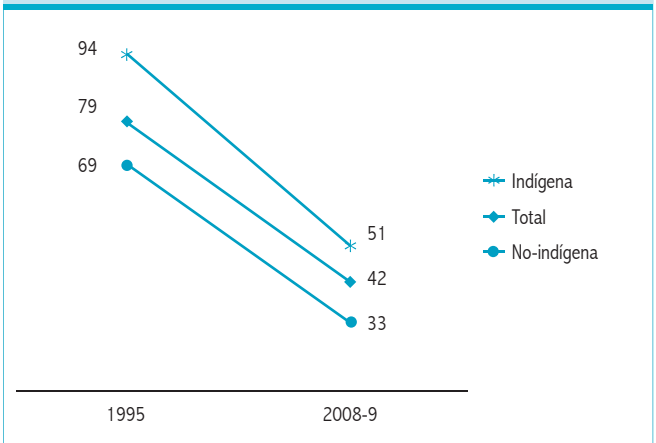
Gráfica 10.10 Desnutrición infantil según etnicidad (porcentaje)



Fuente: *Encuesta nacional de salud materno infantil* (*Ensmi*, 1995 y 2008-2009).
Nota:
Desnutrición crónica: baja talla para la edad.
Desnutrición global: bajo peso para la edad.

La desnutrición severa y la prevalencia de enfermedades prevenibles asociadas con la pobreza (como la diarrea y las infecciones respiratorias) conducen a una alta mortalidad, especialmente en los niños menores de cinco años. En Guatemala, el 4.2% de los niños muere antes de cumplir los cinco años. Desde 1995 se ha logrado reducir esta cifra. No obstante, la mortalidad infantil afecta mayormente a las y los niños indígenas, cuya tasa de mortalidad infantil asciende a 51 por mil nacidos vivos (gráfica 10.10).

Gráfica 10.11 Mortalidad infantil según etnicidad (por 1000 nacidos vivos)

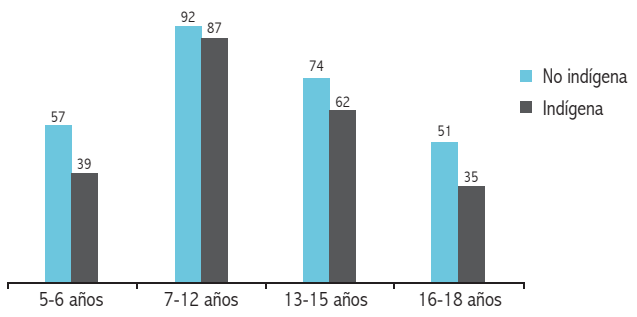


Fuente: *Ensmi*, 1995 y 2008-2009.

En el área en que se ha logrado mayores avances, tanto en indicadores globales como en reducción de brechas, es en educación. En la gráfica 10.11 se muestra la diferencia en la asistencia escolar de la población según la edad. En el rango de edad de 7 a 12 años (edad adecuada para primaria)

se había reducido sustantivamente la brecha entre niños indígenas y no indígenas, aunque todavía un 13.0% de niños indígenas no acudía a ningún centro educativo. Las brechas se incrementan en los otros rangos de edad, principalmente en el de 16 a 18 años (edad adecuada para ciclo diversificado del nivel medio), dentro del cual, en el año de la encuesta, no asistían dos tercios de los jóvenes indígenas.

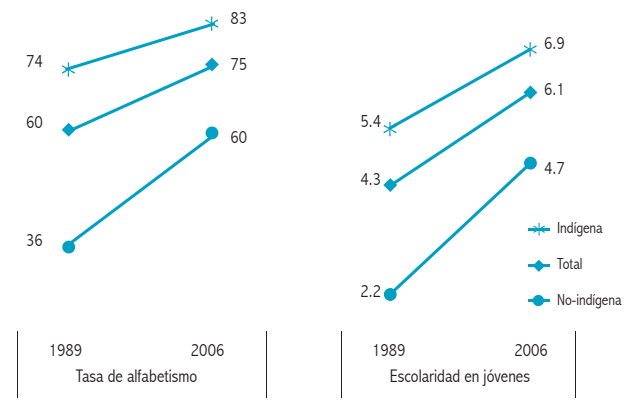
Gráfica 10.12 **Asistencia escolar según rangos de edad**



Fuente: *Encovi 2006.*

Los esfuerzos en la educación primaria tienden a reducir las brechas en la escolaridad de los jóvenes. Entre 1989 y 2006, se ha reducido la desigualdad en la escolaridad de jóvenes indígenas y no indígenas. Aunque los jóvenes indígenas todavía no lograban tener la educación primaria completa, en promedio. También ha sido significativo el avance en la alfabetización. Tres de cada cinco indígenas mayores de 15 años sabe leer y escribir. Es una proporción alarmantemente baja, aunque en 1989 sólo la tercera parte sabía leer y escribir (gráfica 10.13).

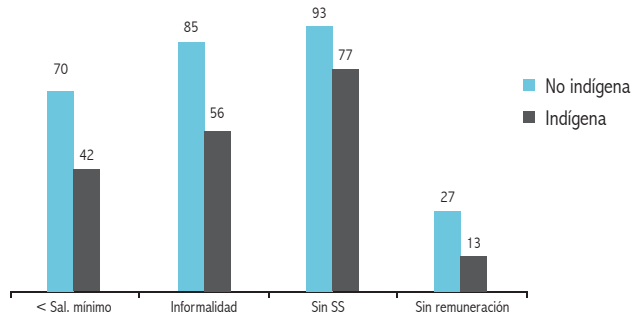
Gráfica 10.13 **Tasa de alfabetismo y escolaridad en jóvenes de 15 a 24 años según etnicidad**



Fuente: *Encovi 2006.*

La salud y la educación son dos componentes fundamentales de las capacidades humanas. Por ello se les ha seleccionado para el IDH. Niños bien nutridos y con mayores logros educativos tienen más probabilidades de superar la pobreza y alcanzar mayores realizaciones. Las brechas en salud y educación de niños y jóvenes indígenas se reflejan en la precariedad ocupacional en la que se incorpora la población indígena al mercado laboral. El 70% de los trabajadores indígenas ganaba, para el año de la *Encuesta*,[78] menos que el salario mínimo. El 93% laboraba sin seguro social y el 27% de la población indígena ocupada trabajaba sin remuneración. La gráfica 10.14 muestra las diferencias en estos indicadores con relación a la población no-indígena.

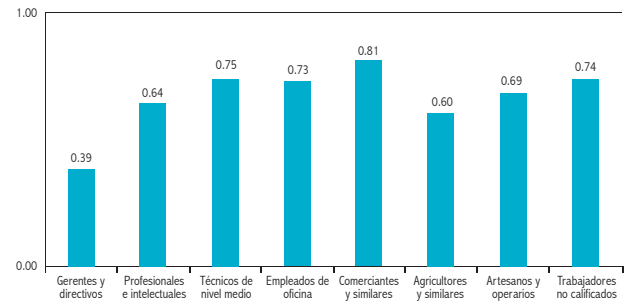
Gráfica 10.14 **Indicadores de precariedad ocupacional según etnicidad (porcentaje de la población ocupada)**



Fuente: *Encovi 2006*
Nota: salario menor al mínimo: porcentaje de la población empleada.
SS = seguro social.

La precariedad ocupacional se manifiesta, además de malas condiciones para la actividad económica, en ingresos precarios. Independientemente del tipo y nivel de la ocupación en que trabaja la población indígena, existe una brecha importante en el nivel de ingresos laborales que dicha población percibe, con relación a la no indígena. La gráfica 10.15 se puede interpretar como el valor del ingreso que percibe un trabajador indígena por cada quetzal que percibe un trabajador no indígena en el mismo tipo de trabajo.

Gráfica 10.15 ***Ratio* indígena/no-indígena de los ingresos laborales según tipo de ocupación**



Fuente: *Encovi 2006.*

78 *Encovi 2006.*

A manera de conclusión de la sección sobre pueblos indígenas, es preciso indicar que el Estado de Guatemala ha requerido mucho tiempo para ratificar instrumentos internacionales que se consideran centrales para el avance de los pueblos indígenas en materia de derechos humanos y desarrollo humano. Catorce años para la ratificación de la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* y un largo proceso de negociación para la del *Convenio 169*. El cumplimiento de los compromisos asumidos en estos dos instrumentos ha sido lento y parcial; no se ha logrado garantizar que los pueblos indígenas puedan disfrutar de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Tampoco se han cumplido todos los compromisos asumidos en el *Aidpi*, aunque ha habido avances en la creación de instituciones y la emisión de algunas leyes.

El marco jurídico nacional cuenta con numerosas normas de diferente jerarquía que se refieren al reconocimiento de los pueblos indígenas. Al cierre de este Informe, está pendiente la aprobación de la ley de desarrollo rural, la de consultas, la de jurisdicción indígena, así como modificaciones a la *Ley de Minería* y a la Ley *Electoral y de Partidos Políticos* en relación con la especificación de la participación de los pueblos indígenas.

La institucionalidad creada a favor de los pueblos indígenas constituye un avance, incluyendo el establecimiento de Codisra y la aprobación de la *Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial*. Sin embargo, se observan debilidades en el tipo de respaldo jurídico de las instituciones, en las formas de contratación de sus cuadros directivos y medios y en la asignación de recursos financieros. La *Política* mencionada todavía necesita instrumentos que permitan mejorar su implementación, su seguimiento y su evaluación. También se requieren códigos presupuestarios que permitan monitorear la asignación de recursos dirigidos al desarrollo de los pueblos indígenas.

La pobreza y la desigualdad son barreras al desarrollo humano de los pueblos indígenas. Si bien se han observado avances en algunos de los indicadores presentados en la sección respectiva, las brechas en salud, educación e ingresos con relación a la población no indígena todavía son amplias. Esta situación requiere un compromiso de largo plazo del Estado y la sociedad con el desarrollo humano de los pueblos indígenas.

2.3. El Estado y la equidad hacia las mujeres[79]

2.3.1 Igualdad de género y equidad de género

Desde 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) anunció su compromiso de trabajar en pos de la igualdad entre hombres y mujeres. Treinta años después, en 1975, debido al aumento de las brechas entre hombres y mujeres, la Asamblea General de las Naciones Unidas realizó en México la I Conferencia Mundial. Ese año fue declarado el Año Internacional de la Mujer y se proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985). Como resultado de la I Conferencia, se aprobó un plan de acción mundial que estableció un mínimo de metas para ser alcanzadas en 1980, las cuales se centraron en garantizar el acceso equitativo de la mujer a la educación, las oportunidades de empleo, la participación política, los servicios de salud, la vivienda, la nutrición y la planificación familiar. Se emitió, también, la Declaración de México sobre la igualdad de las mujeres y su contribución al desarrollo y la paz.

En 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 39/135), en respuesta a demandas de organizaciones de mujeres y Gobiernos, creó el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), el cual proporciona asistencia técnica y financiera a estrategias y programas innovadores para promover el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. La labor de Unifem obedece a un único objetivo: el cumplimiento de los compromisos nacionales de fomento de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en Estados estables o débiles. Su mandato se centra en reducir la pobreza y la exclusión de las mujeres, poner fin a la violencia contra las mujeres, reducir la propagación del VIH/sida entre mujeres y niñas y apoyar el liderazgo de la mujer en la gestión pública y en la reconstrucción post-conflicto.

A partir de 1975, las conferencias mundiales de la mujer convocadas por las Naciones Unidas situaron la igualdad de género en la temática mundial y establecieron como objetivos la elaboración de estrategias y planes de acción para el adelanto de las mujeres. La tabla 10.13 resume las principales conferencias y algunos de sus aportes.

En forma paralela a la realización de las Conferencias mundiales de la mujer, se desarrollaron marcos conceptuales y enfoques teóricos. Al respecto, conviene diferenciar dos conceptos que a menudo se confunden: igualdad de género y equidad de género. La *igualdad de género* significa que tanto

79 Esta sección está basada mayoritariamente en la investigación que Asturias y Mendizábal (2010) realizaran para este Informe. Una versión abreviada de la misma se publicará como Cuaderno de Desarrollo Humano de la serie 2009/2010.

Tabla 10.12 **Conferencias mundiales y regionales relacionadas con el avance de las mujeres (1975-2005)**

Año	
1975	**I Conferencia Mundial de la Mujer, México.** Se formularon recomendaciones sobre acciones y medidas para lograr la igualdad y participación de la mujer en la vida social, política, económica y cultural.
1980	**II Conferencia Mundial de la Mujer, Dinamarca.** Se evaluaron los logros del plan de acción mundial acordado en 1975. Estableció las esferas de igualdad de acceso a la educación, oportunidades de empleo y servicios adecuados de atención de la salud.
1985	**III Conferencia Mundial de la Mujer, Kenia.** Se evaluaron los avances en el alcance de los objetivos trazados para el Decenio de la Mujer 1975-1985. Se reconocieron progresos y se señaló la disparidad entre los derechos garantizados y la capacidad de las mujeres para ejercerlos. La *Estrategia de Nairobi* incluyó medidas para promover la igualdad en la participación social y la participación política.
1993	**II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena.** En la *Declaración y Programa de Acción de Viena* se aceptó que los derechos de las mujeres y las niñas forman parte de los Derechos Humanos Universales. Reconoció que no sólo el Estado y sus agentes violaban derechos, sino también los particulares.
1994	**Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo.** Se adoptó un programa de acción a 20 años plazo. Entre los objetivos se encontraban: elevar la esperanza de vida al nacer a 75 años o más; disminuir la tasa de mortalidad materno-infantil; permitir el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, incluyendo la planificación familiar y la salud sexual; asegurar la educación primaria e intentar suprimir la diferencia entre las tasas de escolarización de niñas, niños y jóvenes en educación primaria y secundaria.
1995	**IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing** Se discutió la necesidad de trasladar el centro de la atención de la mujer al género, reconociendo que todas las relaciones entre los hombres y mujeres al interior de la estructura social, tenían que ser reevaluadas. La Plataforma de Acción incluyó 12 esferas que representaban los principales obstáculos al adelanto de la mujer y que exigían la adopción de medidas concretas por parte de los Estados y la sociedad civil: pobreza, educación, salud, violencia, conflictos armados, economía, participación en el poder, mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, los derechos humanos de la mujer, medios de comunicación, medio ambiente y la niña. Se reconocieron raza y etnia como causas de discriminación y factores de desigualdad. Los Gobiernos se comprometieron a incluir una dimensión de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación. En los Estados Miembro, esto se asignó a los mecanismos nacionales que se habían establecido para promover la condición jurídica y social de la mujer. Estas instancias adquirieron una nueva función, la de constituirse como dependencias centrales de coordinación de las políticas orientadas a incorporar la perspectiva de género en la corriente principal de la sociedad mediante la acción de todos los programas e instituciones.
2000	**Beijing+5 Ginebra.** Se incorporó la perspectiva transversal y de género inclusiva, insistiendo en la convocatoria de mujeres y hombres en la formulación y ejecución de las políticas, al mismo tiempo que se reconocía la escasez de logros en los compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de 1995.
2000	***Declaración del Milenio.*** Se reconoce la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como fines específicos y requisitos fundamentales para alcanzar los ODM en 2015. El objetivo 3 promueve la igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres.
2000	**VIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, Perú).** El *Consenso de Lima* incluyó promover la efectiva aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing; crear o fortalecer mecanismos institucionales para la promoción de la mujer y la igualdad de oportunidades; orientar las políticas del Estado para corregir las desigualdades y garantizar los derechos humanos de las mujeres y niñas, promover la eliminación de toda forma de discriminación sexista de los contenidos educativos; promover el reconocimiento de la contribución social y económica del trabajo no remunerado de las mujeres.
2005	**Beijing+10, Nueva York.** Se pidió hacer mayores esfuerzos para alcanzar los compromisos.

Fuente: Asturias y Mendizábal (2010).

las mujeres como los hombres gozan de la misma condición para ejercer sus derechos humanos y que son libres para realizar su potencial y sus capacidades personales, así como para tomar decisiones sin limitaciones impuestas por los roles que las sociedades tradicionalmente les asignan. La *equidad de género* es el proceso de ser justo con las mujeres y los hombres, para lo cual es necesario que se tomen medidas que reduzcan las desventajas y diferencias sociales que impiden a mujeres y hombres actuar en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural.[80]

2.3.2 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otros instrumentos internacionales

En el marco del Decenio de la Mujer, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1979 la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés). La *Convención* es uno de los instrumentos legales más poderosos en la lucha por la igualdad de las mujeres, al punto de que ha sido denominada «la carta de los derechos humanos de la mujer». La *Convención* entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981, después de haber sido ratificada por 20 países.[81]

La *Convención* abarca tanto la igualdad de oportunidades[82] (igualdad *de jure*) como la igualdad de resultados (igualdad *de facto*). Establece que los Estados parte no sólo asegurarán y otorgarán a las mujeres el derecho a la no discriminación en todo ámbito de la vida privada y pública, sino que tendrán la obligación de tomar todas las medidas apropiadas para eliminarla. Los Estados parte que suscribieron este instrumento asumieron la obligación de implementar mecanismos en el espacio familiar, educativo, laboral, político, de salud y de reproducción humana.

En 1989 y 1992 la *Convención* emitió resoluciones sobre la violencia contra la mujer, con la finalidad de ampliar el área de protección hacia las mujeres. Estas resoluciones tuvieron como fundamento los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la *Convención*, los cuales plantean la obligación de los Estados parte de proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social. Hasta entonces no había ninguna otra convención dedicada a la violencia.

Tabla 10.13 **Principios sustantivos de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*[83]**

Artículos	Disposiciones
1	Definición de la discriminación
2	Obligaciones de los Estados Partes
3	Medidas apropiadas para garantizar a las mujeres iguales condiciones y oportunidades que a los hombres.
4	Medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad *de facto* (de hecho) a las mujeres y a los hombres.
5	Modificación de los patrones sociales y culturales
6	La supresión de la explotación y trata de las mujeres
7	La igualdad en la vida política y pública en el plano nacional
8	La igualdad en la vida política y pública en los ámbitos nacional e internacional
9	La igualdad en las leyes de nacionalidad
10	La igualdad en la educación
11	La igualdad en los derechos en materia de empleo y trabajo
12	La igualdad en el acceso en la esfera de la atención de salud
13	Seguridad económica y social
14	Atención a los problemas especiales que enfrenta la mujer rural por la pobreza, falta de educación y multiparidad.
15	Reconocimiento de la igualdad de la mujer y el hombre ante la ley jurídica y social
16	Eliminación de la discriminación en los asuntos relacionados con la igualdad en el Derecho de familia

Fuente: Asturias y Mendizábal (2010), con base en CEDAW.

La CEDAW fue aprobada por el Estado de Guatemala en 1982 mediante el Decreto 49-82 y ratificada por el Acuerdo Gubernativo 106-82. El Protocolo facultativo que la acompaña, vigente desde el año 2000, fue ratificado en 2002. Los países que ratifican la *Convención* tienen la obligación de presentar un informe al Secretario General de las Naciones Unidas al respecto de su implementación.

Guatemala ha presentado siete informes: primero y segundo en 1991 y 1993; tercero, cuarto y quinto, en 2001; el sexto, en 2003. El séptimo fue entregado en diciembre de 2007 y defendido a mediados de 2008. Estos informes han sido revisados por el Comité de Expertas, el cual ha subrayado aspectos positivos, señalado las principales áreas de preocupación y planteado recomendaciones. La tabla 10.15 registra un 5.0% de recomendaciones con cumplimiento total, un 43.0% con cumplimiento parcial y un 52.0% aún sin cumplimiento. Sin embargo, estos porcentajes, no reflejan necesariamente que el Estado no ha realizado acciones en esas materias, sino que apuntan a que las acciones no han tenido todavía el impacto requerido.[84]

80 Basado en *Gender/Based Analysis: A guide for Policy-Making, Status of Women*, Canadá, 1996.
81 Después de la *Convención de los derechos del niño*, es la convención internacional de derechos humanos que cuenta con más ratificaciones.
82 Es una forma de justicia social que propugna que un sistema es socialmente justo cuando todas las personas potencialmente tienen, en principio, las mismas posibilidades de acceder al bienestar social y poseen los mismos derechos políticos y civiles.
83 La CEDAW aprobó en el 11º período de sesiones, en 1992, la decisión de ampliar la prohibición general de la discriminación por motivos de sexo, de manera que incluye la violencia basada en el sexo.
84 Oacnudh (2008: 75).

Tabla 10.14 **Nivel de cumplimiento de las recomendaciones de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* por parte del Estado de Guatemala**

Tema	Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Sin cumplimiento
Legislación		2	4
Coordinación entre instituciones		0	3
Explotación sexual de menores		1	1
Trabajo		1	8
Sensibilización	2	6	1
Medidas especiales temporales			2
Salud		3	1
Igualdad al matrimonio			2
Educación		3	1
Grupos y organizaciones de mujeres		1	
Trata de mujeres y niñas		2	
Violencia contra la mujer			4
Condiciones socioeconómicas		3	4
Evaluación de programas	1		
Datos desglosados		1	
Asignación presupuestaria		2	
Políticas con perspectiva de género		1	
Totales	3	26	31

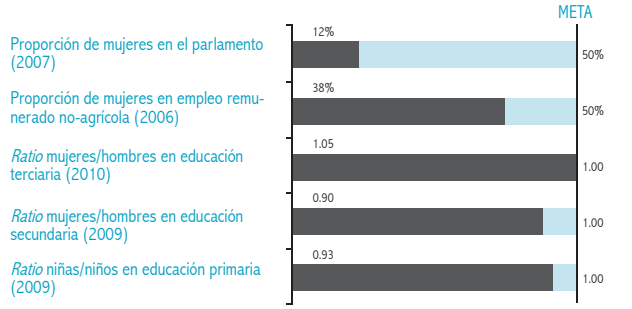
Fuente: elaboración propia con base en Oacnudh (2008: 158-177).

La *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, conocida como *Convención de Belem do Pará*, fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 6 de septiembre de 1994. En Guatemala fue ratificada por el Decreto 69-94 y entró en vigencia a partir del 3 de mayo de 1995.[85] Guatemala, como Estado parte de esta *Convención*, ha participado en actividades para la elaboración del Informe hemisférico, la adopción de decisiones, conclusiones y acuerdos. Ha emprendido más acciones, cada vez en mayor coordinación entre los diferentes poderes del Estado y con la sociedad civil (tal es el caso de lo actuado en relación con la violencia contra las mujeres).

El ODM 3 forma parte de la agenda planetaria para reducir el hambre y la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la humanidad; también promueve la igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de la mujer. Una meta es eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes de fines de 2015. Otras metas están referidas a los ámbitos laboral y político.

La gráfica 10.16 resume avances recientes según análisis de indicadores del ODM 3. En el ámbito educativo, medidos por una *ratio* que varía entre 0 y 1, las mujeres se encuentran cerca de la paridad en la primaria (0.93) y en la secundaria (0.90) y ya la alcanzaron en el nivel terciario o universitario. En el trabajo remunerado no-agrícola, las mujeres tienen un nivel de participación de 38.0%, el cual las coloca a 12 puntos de la meta (50.0%). En el Congreso tienen el 12.0% de los escaños, lo cual implica una distancia de 38 puntos de la meta (50%).

Gráfica 10.16 **Avance en el cumplimiento de los ODM relacionados con género**



Fuente: Segeplan (2010).

2.3.3 Marco jurídico relativo a la igualdad de género y las mujeres

En 1985 se promulgó la *Constitución Política de la República*. Esta incluye tres principios rectores de la legislación nacional: igualdad ante la ley (artículo 4), igualdad en la aplicación de la ley (artículo 153) y prohibición de discriminación. Aunque no hay un texto específico sobre esta prohibición, aplica el artículo 4: «En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí».[86]

La participación de las mujeres en la formulación de los *Acuerdos de paz* se inició desde 1994, cuando se incorporaron a la consulta propiciada por la Asamblea de

85 Esta *Convención*, que especifica las obligaciones del Organismo Judicial (artículo 7, literales d, f y g) y del Organismo Legislativo (artículo 7, c, e y h), en su artículo 1, define legalmente la violencia contra la mujer, de la siguiente manera: «Artículo 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado». Esta definición es la que debe aplicarse en los instrumentos y normas legales de derecho interno.

86 A este respecto, debe hacerse la diferencia entre la igualdad formal, referida al contenido en el texto de la ley, y la igualdad material o fáctica, que parte de la condición real de las personas. La CEDAW, así como otros instrumentos jurídicos internacionales, promueve medidas transitorias de discriminación positiva que permitan pasar de la desigualdad hacia la igualdad fáctica entre mujeres y hombres. En Guatemala, además de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, los *Acuerdos de paz* incluyeron medidas para el adelanto de las mujeres.

la Sociedad Civil (ASC). El Sector de Mujeres de la Sociedad Civil propuso temas propios y también enfatizó varios aspectos sociales como vivienda, salud, cultura, educación, trabajo y aspectos agrarios. De esta forma se integró a la agenda política la perspectiva de las mujeres sobre los temas que más les afectaban, así como su visión sobre la solución de los problemas nacionales. Muchos de los temas propuestos por el Sector de Mujeres de la ASC se recogieron en tres de los *Acuerdos de paz*: el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, en 1995, el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* y, el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*, en el año 1996.

El Gobierno asumió varios compromisos, tales como: tipificar la discriminación étnica como delito y revisar la legislación vigente, derogando toda ley y disposición que pudiese tener implicación discriminatoria hacia los pueblos indígenas; legislar para tipificar el acoso sexual como delito y considerar como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales el que haya sido cometido contra mujer indígena; crear una defensoría de la mujer indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social. Asimismo, divulgar la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* e incorporar sus disposiciones en el *Código Penal*; reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos que aleguen ser víctimas de violaciones; aprobar el *Convenio 169*. Todo esto, acompañado de campañas de difusión y programas educativos a nivel nacional, para concienciar a la población sobre el derecho de las mujeres a participar en el proceso de fortalecimiento del poder civil, sin ninguna discriminación y con plena igualdad, tanto de las mujeres del campo como de la ciudad. Otros compromisos fueron adoptar políticas específicas por parte de las organizaciones de carácter político y social para alentar y favorecer la participación de la mujer como parte del proceso de fortalecimiento del poder civil; institucionalizar las organizaciones de las mujeres del campo y la ciudad y garantizar la participación de las mujeres organizadas o no organizadas en todas las formas de ejercicio del poder.

Otros compromisos fueron reconocer la igualdad de derechos de la mujer y del hombre en el hogar, el trabajo, la producción y la vida social y política, asegurando para ellas las mismas posibilidades con que cuentan los hombres, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos. Asimismo, garantizar educación y capacitación, vivienda, salud, trabajo, organización y participación.

Entre las acciones que el Estado ha realizado para dar cumplimiento a algunos de los compromisos anteriores se encuentran:

- Reforma al *Código Penal*, por Decreto 57-2002 del Legislativo. Se adiciona el artículo 202 *bis*, referente a la discriminación, la cual se entenderá como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil o por cualquier otro motivo, que impidiere el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario de conformidad con la *Constitución Política de la República* y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- Emisión de la *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas* (2009), que tipifica como delitos la prostitución y la pornografía infantil, no así que haya sido cometido contra una mujer indígena.
- Creación de la Demi mediante Acuerdo Gubernativo 525-99.[87] La Demi ha promovido la elaboración participativa de la Agenda articulada de mujeres mayas, garífunas y xinkas como una herramienta de trabajo para las instituciones y dependencias del Estado para impulsar las acciones contenidas en ella.
- Ratificación del *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (Decreto Legislativo 9-96).
- Emisión de la *Ley de Idiomas* por el Congreso de la República, Decreto Legislativo 19-2003 —en congruencia con el *Convenio 169 de la OIT*— e impulso y reconocimiento de las lenguas mayas e indígenas de Guatemala.
- Creación del Foro Nacional de la Mujer (FNM) adscrito a la Secretaría de la Paz (Sepaz).
- Creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem).
- Elaboración, implementación, evaluación, actualización y aprobación de una *Política nacional de*

87 En 2007, la Demi elevó su nivel institucional como dependencia de la Presidencia, mediante el Acuerdo Gubernativo 442-200.

Tabla 10.15 Leyes sobre mujeres, igualdad de género y equidad de género

Año	Decreto	Ley	Contenido
1996	Decreto 97-96	Contra la violencia intrafamiliar	Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar
1999	Decreto 7-99	De dignificación y promoción integral de la mujer	Promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social de Guatemala, así como el desarrollo de los derechos fundamentales relativos a la dignificación y promoción de la mujer contenidos en la *Constitución Política de la República*, convenciones internacionales de derechos humanos de las mujeres, y planes de acción emanados de las conferencias internacionales sobre la mujer, considerando la pluriculturalidad del país. Constituye el fundamento de la política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres.
2001	Decreto 42-2001	De desarrollo social	Seguimiento de la política nacional de desarrollo social y población, la cual se consulta anualmente al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), a las entidades descentralizadas y autónomas, a la sociedad civil organizada y a las municipalidades.
2002	Decreto 81-2002	De promoción educativa contra la discriminación	El objetivo era eliminar la discriminación en el nuevo currículo, materiales educativos y acciones de enseñanza-aprendizaje.
2002	Decreto 11-2002 y Decreto 14-2002	*Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley General de Descentralización*	Leyes que constituyeron las bases de un proceso de descentralización política y administrativa.
2006	Decreto 87-2005	De acceso universal y servicios equitativos de planificación familiar	Se crea la Comisión Nacional de Aseguramiento de Anticonceptivos con el objeto de velar y garantizar el acceso a servicios de planificación familiar a la población.
2008	Decreto 22-2008	Contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer	Tipifica por vez primera en la legislación guatemalteca el asesinato de mujeres (femicidio) y sus circunstancias: violencia contra la mujer, violencia económica. Establece el deber de resarcir a las víctimas y la corresponsabilidad del Estado por acción de omisión e introduce importantes modificaciones al *Código Penal.*
2009	Decreto 9-2009	Contra la violencia sexual, explotación y trata de personas	Crea la Secretaría contra la violencia sexual, explotación y trata de personas adscrita a la Vicepresidencia de la República.

Fuente: elaboración propia.

promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM) y su *Plan de equidad de oportunidades* (PEO). (Véase figura 10.2).

- Aprobación por el Organismo Ejecutivo del Programa Especial de Protección a Empleadas de Casa Particular (Precapi).

En cuanto a la conformación del marco legal se destacan en la tabla 10.15 leyes que crearon un contexto jurídico más favorable para los derechos de las mujeres.

2.3.4 Iniciativas de formulación de una política pública a favor de las mujeres (1986-1999)

Entre 1986 y 1999 se hicieron varios intentos por formular una política pública a favor de las mujeres en respuesta a las demandas derivadas de los instrumentos internacionales, la *Constitución Política* de 1985 y la organización del Sector de Mujeres —como parte de la ASC y el proceso de negociación de los *Acuerdos de paz*. La Oficina Nacional de la Mujer (Onam), Segeplan y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) lideraron, en este sentido, diferentes esfuerzos con apoyo de las organizaciones de mujeres. El Foro Nacional de la Mujer (FNM) preparó una propuesta de política, pero a fines del siglo XX no se contaba con una política específica que se hubiera puesto en marcha con recursos financieros. A continuación se describen algunas de estas iniciativas.

Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer y la familia en Guatemala (1990)

En un nuevo escenario con mayores espacios de participación política y social, la Onam[88] y la entonces denominada Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (Segeplan) elaboraron la primera *Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer y la familia en Guatemala*, en 1990. Esta *Política* buscaba corregir las desigualdades *de jure* y *de facto* existentes en las leyes nacionales que afectan a la mujer y la familia; revalorizar el papel de la mujer y la familia dentro de la sociedad guatemalteca, en un marco de justicia e igualdad; alcanzar una mayor participación de mujeres en organizaciones cívicas, políticas y laborales; potenciar el acceso de la mujer a la educación, capacitación y formación profesional, como medio para su adecuada integración al mercado laboral. Asimismo, perseguía mejorar las oportunidades de trabajo y las condiciones de participación de la mujer en el sector formal de la economía nacional; desarrollar un sistema de servicios

88 La primera dependencia del Estado que se creó relativa a los derechos de la mujer fue la Oficina Nacional de la Mujer (Onam), adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS). Fue creada en 1981 por Acuerdo Gubernativo a partir del interés del Estado por impulsar una política que fomentara la participación de la mujer en las tareas que exigía el desarrollo del país. En ese año, se consideró de urgente necesidad tomar las medidas pertinentes para que la mujer se incorporara a todas aquellas actividades que le permitieran su participación en los sectores social y económico del país y ésta se tradujera en efectivo beneficio. Su fundación había sido recomendada por la VI Conferencia interamericana de ministros de Trabajo de Perú (1978) y el I Congreso de previsión social de Centroamérica, Panamá y México, celebrado en Guatemala en 1980.

de apoyo a la mujer trabajadora; mejorar las condiciones de salud de las mujeres por medio de una atención integral durante todas las etapas de su vida, así como procurar la debida atención a los grupos de mujeres considerados en mayor riesgo. Sus ejes prioritarios se centraron en: igualdad y participación (situación jurídica y social de las mujeres), educación, salud, trabajo y paz. Fue concluida en agosto de 1990, último año de la administración gubernamental 1986-1990, sin que se le asignara presupuesto. En 1991, la nueva administración presidencial no la asumió como política. Ante esta situación, la Onam logró que Segeplan la incorporara en el *Plan de acción de desarrollo 1992-1996*.

Plan de acción de desarrollo (Plades) 1992-1996 y 1996-2000

Como respuesta a la ratificación de compromisos asumidos ante la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, en 1991, Guatemala divulgó el *Plan de acción de desarrollo* (*Plades*) *1992-1996,*[89] que contenía las orientaciones básicas de la política social e incluía las referidas a la situación y condición de marginalidad de las mujeres. En los lineamientos específicos para el *Plan de acción* se identificó como grupo meta de las políticas a las mujeres, junto con objetivos en los campos de salud, educación, participación, organización, fortalecimiento institucional y comunicación social.[90]

Ante la ruptura temporal de la institucionalidad (mayo 1993) y la firma de algunos *Acuerdos de paz* (1994 y 1995), fue necesario redefinir programas y acciones que ameritaron el planteamiento de nuevos objetivos y metas, así como la incorporación de nuevas prioridades en el campo de la política social.

Fue así como se elaboró el *Plan de acción de desarrollo 1996-2000*. Las líneas de acción del componente «Promoción de la Mujer» incluían: reformas legales para eliminar normativas discriminatorias en contra de las mujeres; mecanismos institucionales para el cumplimiento de convenciones, tratados o convenios internacionales relativos a mujeres y ratificados por Guatemala, así como monitoreo de la ejecución de las políticas para la promoción de la mujer; participación de las mujeres en organizaciones y procesos cívicos, sociales, productivos y políticos en condiciones de justicia y equidad; fortalecimiento de procesos organizativos de las mujeres mediante programas de capacitación; sensibilización a la sociedad sobre el valor de la mujer y la niña; programas tendentes a prevenir y disminuir la violencia física y psicológica contra las mujeres; proyectos que pongan a disposición de las mujeres tecnología apropiada que facilite el trabajo dentro y fuera del hogar, con el fin de disminuir la inversión de tiempo y energías. Las acciones realizadas por el Estado incluyeron la promulgación de la *Ley contra la Violencia Intrafamiliar* y la creación del FNM (compromisos del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* y *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*).

Política nacional y Plan de equidad de oportunidades (1998)

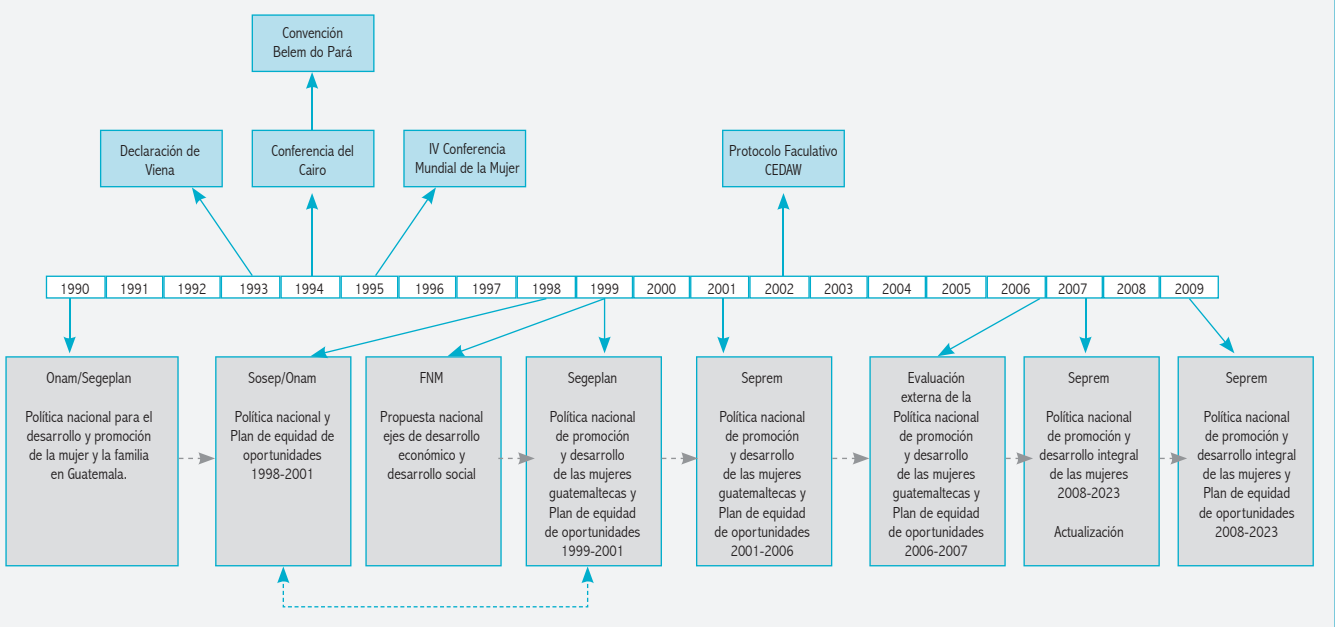
Paralela al *Plades 1996-2000*, se inició a finales de 1996 la elaboración de la *Política nacional* y *Plan de equidad de oportunidades* (PEO). Esta iniciativa provino de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep), la cual formuló la *Política* en conjunto con la Onam y con el apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (Aeci, más tarde Aecid). Como documento base para este ejercicio se utilizó la *Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer en Guatemala*, así como el *Diagnóstico nacional de la situación de las mujeres y niñas guatemaltecas* realizado por la Onam en 1995, con apoyo de la Sosep.

Ese proceso fue novedoso en la elaboración de políticas públicas porque a partir de la conformación de un Comité Consultivo se permitió la participación de mujeres provenientes de diversas organizaciones y agrupaciones de mujeres y de instituciones del Estado. Otra novedad fue «el fortalecimiento del proceso por medio de una consulta nacional llevada a cabo en las ocho regiones político-administrativas del país, sus respectivos departamentos y municipios».[91]

Por primera vez se elaboraba un plan gubernamental específico orientado a la equidad de oportunidades a favor de las mujeres, como un proyecto en el que se incluyó la programación presupuestaria del PEO, que fue asumida por Segeplan, entidad que negoció los recursos con los Ministerios y otras instituciones del Gobierno. Contaba entonces esta *Política* con asignación de presupuesto. Sus ejes, así como el PEO, se enfocaron en los principales obstáculos al adelanto de la mujer contenidos en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer. A pesar de haber sido un proceso singular por los elementos antes mencionados, este esfuerzo no constituyó formalmente una política

89 Segeplan incorporó la *Política nacional para el desarrollo y promoción de la mujer en Guatemala* en el componente «Mujer», bajo el rubro específico «Promoción de la Mujer», pero al cual no se le asignaron recursos presupuestarios.
90 Sosep/Onam. *Plan de equidad de oportunidades, 1998-2001*.
91 Gobierno de la República de Guatemala, PNPDMG y PEO 2001-2006, 10 y 11.

Figura 10.5 Cronología de la elaboración de documentos de política para la promoción y el desarrollo de las mujeres



Fuente: elaboración propia.

gubernamental. El Gobierno de 1996-1999 adoptó la decisión de que Segeplan reuniera los esfuerzos en curso, para diseñar una política propiamente gubernamental.[92] Esto se concretó un año más tarde.

Propuesta nacional, ejes de desarrollo económico y desarrollo social (1999)

En 1999, el Foro Nacional de la Mujer[93] presentó públicamente la *Propuesta nacional, ejes de desarrollo económico y desarrollo social*. Se elaboró a partir de las necesidades sentidas por 25,000 mujeres de todo el país, mediante una consulta nacional en la que participaron 54 estructuras de base. Partió de un *Perfil de la condición de las mujeres guatemaltecas* que se estructuró en ejes temáticos de vivienda, tierra, salud, infraestructura social, educación, trabajo, proyectos productivos, violencia, créditos y asesoría. Cada uno alude a los compromisos particulares de los diferentes *Acuerdos de paz*. Esta propuesta se incorporó posteriormente en la *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas* (PNPDMG) y el *Plan de equidad de oportunidades 1999-2001* (PEO 1999-2001). En esta propuesta no se mencionó a la Onam, lo cual preocupó al Comité de Expertas de la CEDAW, el cual señaló «la falta de coordinación entre los numerosos mecanismos nacionales en diversos niveles» en su respuesta al *Informe periódico tercero, cuarto y quinto*, entregado en 2001.[94]

Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas (PNPDMG) y Plan de equidad de oportunidades 1999-2001 (PEO) (1999)

Segeplan unificó la PNPDMG y el PEO 1998-2001 con la *Propuesta nacional, ejes de desarrollo económico y desarrollo social* del Foro Nacional de la Mujer, de 1999. Esta *Política* tomó en cuenta los lineamientos contenidos en el Programa de Gobierno 1996-2000, el *Plan de desarrollo social y construcción de la paz 1996-2000* (Plades) y los *Acuerdos de paz*. Su estructura se organizó por ejes temáticos: equidad educativa; equidad en salud; prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas; equidad jurídica; equidad en la participación política y social; equidad en la situación económica y laboral; derechos humanos universales y equidad cultural. Los ejes temáticos mantuvieron una continuidad en las diferentes propuestas nacionales. En cada eje temático se incluyó un marco contextual seguido de los compromisos de Gobierno frente a la CEDAW y los diferentes *Acuerdos de paz*. Incluía un objetivo general,

92 Gómariz y Jovel (2007: 77).
93 El FNM se creó dentro de la Sepaz en 1998, por medio de un Acuerdo Gubernativo, para cumplir con el compromiso del Gobierno de institucionalizar las organizaciones de las mujeres del campo y la ciudad y garantizar la participación de las mujeres —organizadas o no— en todas las formas de ejercicio del poder. Respondió a los compromisos 29, 88 y 178 del *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz* del 29 de diciembre de 1996. Fue concebido como un espacio de participación amplia, plural, de consulta y diálogo de organizaciones e instancias de mujeres de la sociedad civil e instituciones del Estado. Para su conformación se hizo una convocatoria pública a todas las organizaciones de mujeres.
94 Seprem (2001: 38).

objetivos específicos, líneas de acción y metas, aunque no entidades responsables de su ejecución. «Las instituciones responsables y la asignación de recursos estaban contenidas, según la SEGEPLAN en los presupuestos de las instituciones del Estado que ya estaban aprobados».[95]

Este documento establecía las bases sobre las cuales el Gobierno y la sociedad guatemalteca se comprometían a construir una relación más positiva, justa e igualitaria entre hombres y mujeres.[96] No obstante, no llegó a ejecutarse. Al igual que en 1990, la *Política* se emitió en 1999, el último año del Gobierno de turno y no fue implementada por la administración gubernamental que entró en 2000.

2.3.5 Institucionalización de una política pública a favor de las mujeres (2000-2009)

La primera década del siglo XXI permitió avanzar en la institucionalización de una política pública a favor de las mujeres. Una vez creada la Seprem, una de sus principales funciones fue la formulación e implementación de dicha política, la cual enfrentó un proceso complejo (véase figura 10.5).

Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas (PNPDMG) y el Plan de equidad de oportunidades 2001-2006 (PEO) (2001)

Con la finalidad de contar con un documento integrado y consensuado que permitiera al Estado orientar su quehacer a favor de la promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas, la Seprem formuló la PNPDMG y el PEO 2001-2006, tomando como insumos iniciativas anteriores. A esta institución le tocó «[…] hacer un consenso de consensos para poder elaborar la Política, sobre todo de dos políticas en pleito».[97] Para su elaboración convocó a organizaciones de mujeres con las cuales se llevó un proceso de gestión de consensos que hicieran converger las diferentes necesidades y propuestas en un documento único de política nacional.[98]

El diseño de la política fue complejo en la búsqueda de lograr una agenda general de todas las mujeres. Por el método aplicado se consideró que fue más una agenda de mujeres que demandan al Estado, que una política pública en sentido estricto. No logró priorizar metas y acciones, «era necesario incluir acciones y metas que satisficieran a las distintas corrientes». Esta dinámica conllevó dificultades en el momento de su implementación. Además, el sector de mujeres indígenas y la Demi consideraron que no hubo diferenciación entre las demandas específicas de las mujeres indígenas y las de las mujeres en general.

El mecanismo por medio del cual la Seprem ha impulsado la institucionalización de la *Política* es el Consejo Consultivo, en el cual participan las instituciones que tienen a su cargo la implementación de dicha *Política* mediante programas, planes y acciones específicos. Otro nivel de trabajo conjunto para la implementación de la PNPDMG fue la Coordinación Interinstitucional del Estado para el Desarrollo de las Mujeres, conformada por la Demi, la Onam, el FNM, la Sosep y la Seprem.

Evaluación de la Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas (PNPDMG) y el Plan de equidad de oportunidades 2001-2006 (PEO) (2007)

Existe un consenso en la región latinoamericana acerca de que una de las principales debilidades de las políticas de género, impulsadas desde los años 90 del siglo XX, guarda relación con la ausencia de procesos evaluativos que permitan reconocer con un mínimo de rigor sus resultados.[99] En Guatemala, cumpliendo el artículo 5 de *la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*, en 2005-2007 se realizó una evaluación de la implementación de la PNPDMG. Para ello, en la primera fase se evaluó la implementación a cargo de varias instituciones estatales durante el período 2000-2006/2007 y, en la segunda, se realizó una evaluación externa. Esta última consideró tres componentes: el diseño de la política, su implementación y sus resultados.

Dado que ésta ha sido la primera política pública que ha sido evaluada desde la promulgación de la *Constitución* de 1985, conviene hacer algunas referencias a su evaluación. La tabla 10.17 muestra los resultados de la evaluación de la consistencia técnica del diseño, los cuales revelan baja consistencia en términos globales. El único criterio que obtuvo alta calificación es el consenso entre participantes, «aunque ello sucede sólo si se identifica aisladamente, puesto que, […] por el mantenimiento del consenso se sacrificaron en buena medida otros factores de consistencia».[100]

95 Alvarado (2001: 21).
96 Gobierno de la República de Guatemala, PNPDMG, 1999-2001.
97 Gomáriz y Jovel (2007: 79). Se hace referencia a la *Propuesta nacional. ejes de desarrollo económico y desarrollo social* y la *Política nacional* y el *Plan de equidad de oportunidades 1998-2001*.
98 La participación de funcionarias públicas fue a título personal. No fueron representantes nombradas por sus instituciones.
99 Gómariz y Jovel, *óp. cit*., p. 1.
100 *Ibíd*., p. 212.

Tabla 10.16 Consistencia técnica de la PNDPMG y el PEO (2001-2006)

SÍNTESIS DE CONSISTENCIA TÉCNICA				
Criterios a aplicar	Elementos sobre los que se aplica	Consistencia		
		Baja	Media	Alta
Relevancia	Ejes generales		x	
Pertinencia	Ejes políticos y acciones	--	--	--
Línea base	Metas del PEO	X		
Consenso	PNPDMG y PEO			X
Formulación técnica	Ejes políticos, acciones y metas del PEO	X		
Coherencia interna	Ejes generales, ejes políticos, acciones y metas	X		
Asignación de responsabilidades	PNPDMG y PEO en relación con otras iniciativas	X		
Viabilidad	Acciones y metas del PEO	X		
Evaluabilidad	Metas del PEO	X		
Eficacia	Metas del PEO	X		
Sostenibilidad	Acciones y metas del PEO		X	

Fuente: Gómariz y Jóvel (2007: 90).

El balance de la evaluación de la implementación indicó una débil institucionalización de la política: de 27 instituciones observadas, sólo ocho mencionan directamente la PNPDMG en sus documentos. Se encontró un esfuerzo de difusión de la *Política* realizado por la Seprem, sin embargo alrededor de un tercio de los responsables institucionales entrevistados no conocía directamente el documento de la misma. En el caso de la evaluación de los resultados, no se reportó cumplimiento de metas del PEO, aunque se dieron acciones sobre mujer y género impulsadas por las instituciones ejecutoras.

Entre las recomendaciones para la actualización de la *Política*, se sugirió:

- Mejorar la formulación de la PNPDMG, sin necesidad de sustituirla.
- Elaborar un nuevo PEO por conclusión de su período de vigencia (2001-2006).
- Elaborar un plan de acción de mediano plazo para ejecutar la *Política*.
- Realizar la actualización de la PNPDMG en el último año de gestión del Gobierno 2004-2007, para mantener la continuidad del proceso. La formulación del nuevo plan será la primera acción en materia de género por parte del nuevo Gobierno.
- Consulta a las mujeres y sus organizaciones, así como al conjunto de la sociedad civil y la ciudadanía interesada. No obstante, la responsabilidad sobre la actualización de la PNPDMG le compete al Gobierno, mediante asesoría y coordinación de la Seprem.
- Actualización de la agenda de las organizaciones de mujeres.
- La Demi debe poseer un papel importante, así como las otras instancias de la administración que se dedican a la promoción de la mujer y equidad de género.
- Presentación formal de la *Política* actualizada firmada por el Presidente de la República y por la actual Secretaria Presidencial y aprobación formal por parte del Presidente de la República.
- Referencia directa a la *Ley de Dignificación de la Mujer* de 1999, como parte fundamental del marco legal de la PNPDMG.
- Revisar el enfoque étnico-cultural que debe contener la *Política*.
- El plan de acción a elaborar debe tener una vigencia similar al período de Gobierno o, a lo sumo, un año más.

Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023 (PNPDIM) (2007)

En seguimiento a las recomendaciones de la evaluación externa de la PNDPMG y el PEO 2001-2006, al final de la administración gubernamental 2004-2007 se inició la fase de actualización de la *Política*. Con el nombre de *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023* (PNPDIM), el instrumento actualizado se planteó para largo plazo con un horizonte a 15 años, para que tuviera independencia de los ciclos políticos. La Seprem aplicó una metodología participativa que involucró a instituciones del Estado de los niveles nacional, regional y departamental y a organizaciones de la sociedad civil.[101] Conformó un Comité de Conducción tripartito con la participación de la Demi, el FNM y la propia Seprem. A la vez, se estableció el Comité Nacional de Actualización (CNA).[102]

101 Asociaciones, organizaciones, grupos y comités de mujeres; federaciones, coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres con representación nacional, regional, departamental y local; universidades, fundaciones y sindicatos.

102 Conformado por representantes de las instituciones de Gobierno, representantes de redes y coordinaciones de organizaciones de mujeres rurales, empresarias, campesinas y de partidos políticos, representantes de las comunidades lingüísticas de los pueblos maya, garífuna y xinka. Tuvo la responsabilidad directa de elaboración de la *Política*.

La *Política* revisada planteó como estrategia de implementación cuatro metas para avanzar hacia la equidad étnica y de género de la sociedad guatemalteca: a) incorporación de los principios de equidad de género y étnico-cultural en el quehacer de las instituciones estatales; b) participación social y política de las mujeres de las diversas identidades étnico-culturales; c) disminución de las brechas que frenan el desarrollo, particularmente de las mujeres indígenas y rurales y d) incrementar los bienes y servicios públicos para mejorar su calidad de vida. En el marco estratégico de la PNPDIM se identificaron cuatro ámbitos de intervención del Estado para la implementación y operativización de la *Política*, denominados «ejes globales»: desarrollo político y cultural, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo institucional.[103] La PNPDIM se aprobó por medio del Acuerdo Gubernativo 570-2007 del 13 de diciembre de 2007, emitido un mes antes del cambio de autoridades gubernamentales.

Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM) y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023 (PEO) (2008)

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 5 de la *Ley de Dignificación y Promoción de la Mujer*, la Seprem, en su tercera gestión (2008-2012), comenzó en 2008 el proceso de elaboración del nuevo PEO, a partir de una convocatoria amplia y diversa. Este proceso se inició «[…] con el análisis de las bolsas temáticas que constituían todos los insumos propuestos por las mujeres en 2007 y que no se incluyeron en la política».[104] La Seprem procedió a la revisión de la *Política* en búsqueda de acuerdos «con la finalidad de lograr un proceso articulado y consensuado, que permitiera la integración de todas las propuestas, demandas y expectativas de las mujeres en el PEO».[105] La PNPDIM y el PEO se concibieron y reformularon como una política de Estado con visión de futuro y de largo plazo, y no como un plan de acción de mediano plazo, como se recomendó en el documento de evaluación.[106]

Entre las modificaciones realizadas al documento de política se encuentran la subdivisión y adición de ejes y sus respectivos elementos constituyentes. Los ejes aumentaron de 37 a 65. Se incluyó el eje de equidad e identidad en el desarrollo cultural, en respuesta a demandas de mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas, el cual se sumó al eje de identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas.

Sobre la reformulación de la PNDIM hay dos perspectivas. La primera defiende la postura de que la reformulación de la *Política* en 2008-2009 obedeció a la necesidad de buscar consensos con las organizaciones de mujeres que no se habían sentido reflejadas en la PNPDIM 2008-2023 (2007). Privilegia el consenso político. La segunda sostiene que la *Política* actualizada en 2007 recoge las demandas de las mujeres de los diferentes pueblos de la nación guatemalteca y plantea las respuestas a estas demandas que el Estado está en capacidad de atender. Por lo tanto, no era necesario reformularla. Es decir, prioriza la viabilidad de la implementación.

De conformidad con la primera perspectiva, una vez elaborado el nuevo documento de la *Política* y el PEO, se procedió a aprobarlo por medio del Acuerdo Gubernativo 302-2009, del 11 de noviembre de ese mismo año, que en el Artículo 3 derogó el Acuerdo Gubernativo con el cual se había aprobado el instrumento anterior.

2.3.6 Instituciones[107]

Oficina Nacional de la Mujer (Onam)

La Onam surgió en 1981, como recomendación de la VI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, realizada en Lima, Perú, en 1978, y del I Congreso de Previsión Social de Centroamérica, Panamá y México, efectuado en Guatemala en 1980. Surgió con el propósito de impulsar una política que fomentara la participación de la mujer en las tareas que exigía el desarrollo del país. Se inició con una estructura representativa de organizaciones e instituciones estatales y de la sociedad civil, la cual se ha mantenido, como lo es la Asamblea General de Delegadas.

Foro Nacional de la Mujer (FNM)

El Foro se creó en 1998, en respuesta a compromisos contenidos en el *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz,* del 29 de diciembre de 1996. Estos compromisos fueron planteados en el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* y en el *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*.

Entre sus funciones está el seguimiento del cumplimiento de los compromisos contenidos en los *Acuerdos de paz*,

103 A partir de una serie de acciones estratégicas denominadas «ejes políticos» se implementarían estas metas y se daría cumplimiento a una serie de compromisos gubernativos asumidos al ratificar convenios, tales como la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* y su *Protocolo facultativo*, la *Convención de Belén Do Pará* y la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Asimismo, haciendo operativos los contenidos normativos de la *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*. Gobierno de la República/Seprem (2008: 30).
104 Seprem (2008: 27).
105 *Ibíd*., p. 29.
106 Buscó armonizar el *Plan* y la *Política* con la misma temporalidad, los mismos ejes y el mismo enfoque estratégico. (Entrevista Sonia Escobedo, 2010).
107 Para ampliación de este tema, véase Asturias y Mendizábal (2010).

convenciones y tratados internacionales relativos a las mujeres y ratificados por el Estado de Guatemala. Así como asegurar la incorporación e implementación de las propuestas del FNM en las políticas, planes, programas y proyectos nacionales, regionales, departamentales, municipales y locales para contribuir al desarrollo equitativo e integral de las mujeres.

En respuesta a su mandato, el FNM presentó públicamente la *Propuesta nacional, ejes de desarrollo económico y desarrollo social*, que constituyó un aporte para las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones a implementar. Esta propuesta se incorporó posteriormente en la PNPDMG y el PEO 1999-2001, tal como se ha referido.

Defensoría de la Mujer Indígena (Demi)[108]

En 2007, la Demi facilitó la elaboración de la *Agenda articulada de las mujeres mayas, garífunas y xinkas*, la cual integra un conjunto de estrategias transversales y líneas de acción para el avance de las mujeres indígenas de Guatemala. Participaron en su elaboración lideresas y representantes de organizaciones de mujeres indígenas y de instituciones del Estado. La *Agenda* recoge e integra las principales propuestas y demandas de las organizaciones de mujeres mayas, garífunas y xinkas, planteadas para contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida. Los ejes temáticos que desarrolla la *Agenda* son: economía, trabajo y migración; educación desde la identidad cultural; salud integral desde la identidad cultural; tierra, vivienda y recursos naturales; participación política; acceso a la justicia; abordaje del racismo y violencia contra la mujer; espiritualidad y lugares sagrados; y mecanismos institucionales para la protección y desarrollo de las mujeres mayas, garífunas y xinkas.

Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem)

Esta Secretaría se creó mediante Acuerdo Gubernativo 200-2000, después de un intenso debate sobre la naturaleza que debía tener el ente rector en materia de política pública sobre mujeres y equidad de género.[109] Es la entidad pública que asesora y coordina políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática. Tiene como objeto esencial asesorar y apoyar al presidente de la República en los programas y proyectos para la promoción y adopción de las políticas públicas inherentes al desarrollo integral de las mujeres, propiciando, para tal efecto, condiciones de equidad entre hombres y mujeres y atendiendo a la diversidad sociocultural del país.[110] Realiza acciones que van desde la incidencia e intervención en iniciativas gubernamentales, hasta la participación en la elaboración o gestión de la implementación de la política pública para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas.

Otros mecanismos de la mujer en instituciones del Estado

En relación con el fortalecimiento de mecanismos institucionales, han sido creados consejos consultivos, oficinas y unidades de género en diferentes Ministerios y Fondos. Tal es el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga), donde el tema fue asumido políticamente, al haberse mencionado en los informes y planes estratégicos, así como en lo técnico, donde se asumieron las responsabilidades planteadas en la *Política*. En otros casos, como el del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn), se

Tabla 10.17 Mecanismos de la mujer en las instancias del Estado de Guatemala (2000-2009)

Mecanismos de la mujer	Dependencia administrativa	Año de creación
Organismo Judicial		
Unidad Mujer y Análisis de Género	Organismo Judicial	2006
Organismo Ejecutivo		
Unidad de Género	Sesán	2009
Propevi	Sosep	2006
Unidad de Asesoría sobre Aspectos de la Mujer	Secretaría de la Paz	2006
Pactos Municipales por la Salud Integral de las Mujeres[111]	Seprem	2006
Unidad de Género	Marn	2004
Oficina del Consejo Consultivo de la Mujer	Mineduc	2003
Derechos Humanos de la Policía Nacional Civil y Equidad de Género	PNC	2002
Oficina de la Mujer	Mingob	2002
Unidad de Género	Marn	2002
Unidad de la Mujer	Codigua	2001
Unidad de Género	Ministerio de Energía y Minas	2001
Oficina de Capacitación de la Mujer Trabajadora	MTPS	2000
Unidad de Género, Mujer y Juventud Rural	Maga	2000
Municipalidades		
Comisión de las Corporaciones Municipales[112]	Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez	2002
Oficinas Municipales de la Mujer (OMM). La primera creada en San Juan Chamelco, Alta Verapaz, en septiembre de 2000[113]	Municipalidades	Primera Oficina creada en septiembre de 2000

Fuente: elaboración propia.

108 Vea sección 2.2 del presente capítulo.
109 Para mayores detalles, véase Asturias y Mendizábal (2010).
110 Acuerdo Gubernativo 130-2001, reformado por medio del Acuerdo Gubernativo 471-2007.
111 Hasta 2007 funcionaron 29 en 16 departamentos
112 Por mandato del *Código Municipal,* artículo 36, es obligatorio su funcionamiento.
113 A diciembre de 2009 funcionan 241 OMM.

posibilitó la existencia de una política para la equidad de género en el área de ambiente. Otras instancias de la mujer en organismos del Ejecutivo son la Unidad de Asesoría sobre Aspectos de la Mujer de la Secretaría de la Paz (Sepaz) y, hasta 2008, el Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (Propevi), adscrito a la Sosep.[114]

2.3.7 Financiamiento[115]

La identificación de programas orientados al desarrollo de las mujeres presenta dificultades al no disponerse de series largas. La falta de aplicación de un codificador de género en el presupuesto y los cambios dados por fusiones o eliminaciones de programas, sin una adecuada explicación, limitan el uso de datos.

La información de la tabla 10.19, con los datos que fue posible recopilar, muestra el presupuesto devengado por algunos programas dirigidos al desarrollo o formación de las mujeres que han sido incluidos por la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas y el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos en el monitoreo de presupuesto público. El Programa de Becas para la Niña fue suspendido en 2008. Los programas Asistencia a la mujer trabajadora, Promoción de la participación de la mujer y el Programa de la mujer rural no han mostrado mejoras sustanciales entre 2003 y 2009. En cambio, los denominados Formación secretarial, Defensoría de la mujer indígena, Asistencia al Foro Nacional de la Mujer y Seprem sí aumentaron. El total de los programas de la tabla representan en 2009 menos del 1.0% del PIB.

2.3.8 Desigualdades que afectan el desarrollo humano de las mujeres

Las brechas de desarrollo humano entre hombres y mujeres siguen siendo importantes en Guatemala. Dos indicadores sintetizan estas desigualdades: el índice de desarrollo relativo de género (IDG) y el de potenciación de género (IPG). El IDG consta de los mismos componentes que el IDH, pero se calcula ajustado según las desigualdades que hay entre hombres y mujeres en cada indicador. El IPG refleja los niveles de participación en diferentes espacios en la sociedad, ajustados por las desigualdades entre hombres y mujeres.[117] La gráfica 10.17 muestra la evolución del *ratio* de mujeres con relación a los hombres en los indicadores del IDG. Puede apreciarse que donde existen las brechas más importantes es en la participación en la economía. En la educación hay una tendencia a la equiparación. En el caso de la esperanza de vida al nacer (EVN), las mujeres superan a los hombres.

Tabla 10.18 **Presupuesto devengado en programas destinados a la mujer (quetzales)**

Programas	2003	2006	2009
Ministerio de Trabajo y Previsión Social			
Asistencia a la mujer trabajadora	396,029	354,495	317,413
Promoción de la participación de la mujer		25,505	5,112
Ministerio de Educación			
Formación secretarial	5,364,262		7,425,571
Becas para las niñas	22,500,000		
Ministerio de Agricultura y Alimentación			
Unidad de género, mujer y juventud rural	372,474		
Programa de la Mujer Rural	6,747,926	56,829	332,585
Defensoria de la Mujer Indígena	1,982,172	1,800,000 1/	8,626,129
Sepaz			
Asistencia Foro de la Mujer	253,876		559,433
Seprem	5,565,260	14,080,000 2/	12,781,549
Ministerio de Salud			
Salud reproductiva		27,358	
Sosep			
Asistencia social a la mujer		864,621	
Propevi		510,776	
Secretaría de Bienestar Social			
Promoción lactancia materna[116]		39,222	
Total	**43,181,999**	**1,878,806**	**30,047,792**

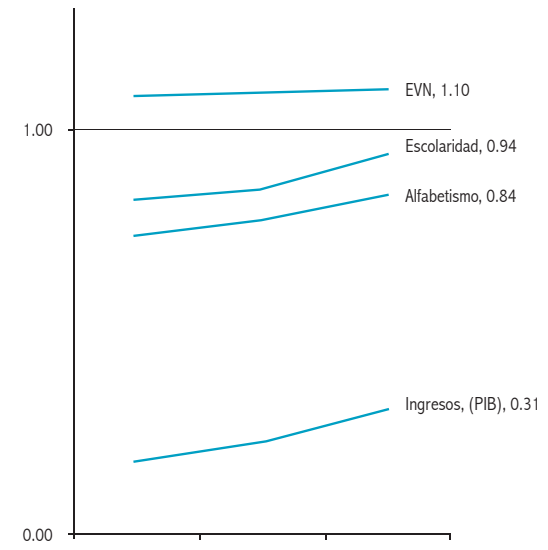
Fuente: Sicoin - Minfin
1/ DTP-MINFIP y Siaf-Sicoin, citados en «Ventanillas indígenas» en el presupuesto público
1/ Seprem (2007:62).

El IDG resume estas desigualdades y su efecto en el IDH, como se muestra en la gráfica 10.18. Aunque persisten significativas brechas entre hombres y mujeres, su reducción, entre 1989 y 2006 ha sido considerablemente mayor en el área rural y en la población indígena.

El desarrollo humano implica muchas otras dimensiones, algunas de las cuales son muy importantes para evidenciar las diferencias de género. El IPG refleja algunas dimensiones fundamentales de la participación diferenciada en espacios de toma de decisión y en las actividades económicas. La gráfica 10.18 muestra la evolución del IPG para Guatemala, así como de sus componentes. La mayor desigualdad de

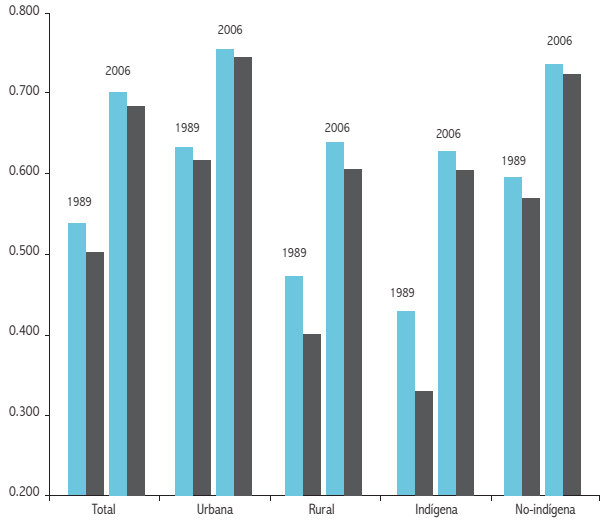
114 A finales de 2007 fue trasladada a la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (Conaprevi), después de haber estado en la Sosep desde su creación.
115 Ampliar información sobre el presupuesto con enfoque de género en el Recuadro 5.4 del capítulo V.
116 A pesar de no ser un programa exclusivo para las mujeres, se incluyó por ser de los programas enfocados para mujeres en el presupuesto nacional.
117 En tres dimensiones de participación: participación política y poder de decisión; participación económica y poder de decisión; y control sobre los recursos económicos.

Gráfica 10.17 ***Ratio*** **mujeres / hombres en indicadores de desarrollo humano**



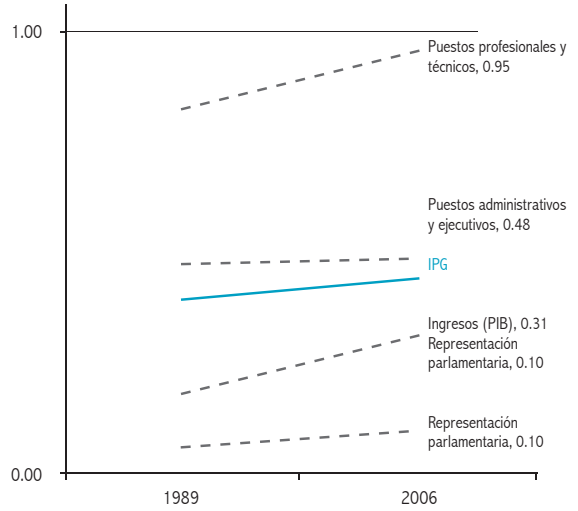
Fuente: PNUD/Guatemala con base en cifras oficiales.

Gráfica 10.18 **Comparación del IDH e IDG según etnicidad y área geográfica (1989 y 2006)**



Fuente: PNUD/Guatemala con base en cifras oficiales.

Gráfica 10.19 ***Ratio*** **mujeres / hombres de indicadores de empoderamiento e índice de potenciación de género (IPG)**



Fuente: PNUD/Guatemala con base en cifras oficiales.

género se encuentra en la representación parlamentaria, que no se ha reducido en el período analizado. Aunque ha habido reducciones importantes en la diferencia en los ingresos, la brecha continúa siendo muy pronunciada. Por otro lado, las mujeres han incrementado su participación en puestos profesionales y técnicos, aunque no en puestos altos de decisión.

Las mujeres continúan no teniendo representación significativa en el ámbito político. Igual situación se presenta en el acceso de mujeres indígenas a cargos de elección popular. En el Congreso de la República únicamente hay 20 escaños parlamentarios ocupados por mujeres y, de ellas, cuatro son indígenas, de un total de 158. A nivel municipal, de 333 alcaldías, seis son ocupadas por mujeres (sólo una de ellas es indígena). En el año 2003 se tuvo cuatro diputaciones del listado nacional ocupadas por mujeres, frente a 27 ocupadas por hombres. En el año 2007 se duplicó el número de diputadas al pasar de cuatro a ocho, mientras que el número de diputaciones ocupadas por los hombres descendió de 27, en el año 2003, a 23 en el año 2007.

La participación de las mujeres en los procesos electorales creció un 39.0% a nivel de empadronamiento entre 1995 y 2007; ello, sin considerar el crecimiento de la población en este intervalo.

Respecto a las diputaciones distritales, se registraron diez ocupadas por mujeres en 2003, frente a 117 ocupadas por hombres en ese mismo año. En 2007, el porcentaje de mujeres mejoró. Siempre en 2003, en cargos de Alcaldías y Corporaciones Municipales hubo 184 mujeres, frente a 3281 hombres. En 2007, las mujeres descendieron a 119 frente a 2407 hombres. De esa manera, en las elecciones realizadas (1990, 1995, 1999 y 2003), con excepción de 1995, la proporción de mujeres electas como diputadas no ha superado el 10.0%. Es todavía menor la proporción de mujeres indígenas que han ocupado escaños en el Congreso. En este sentido, un caso excepcional aconteció en 1995, cuando tres de 15 mujeres electas al Congreso eran indígenas, sobre un total de 80 diputaciones. En cuanto al nivel local, se observan lentos avances, pues en 1995 se eligió a cuatro alcaldesas y, en 2003, a ocho, para un total de 331 municipios.

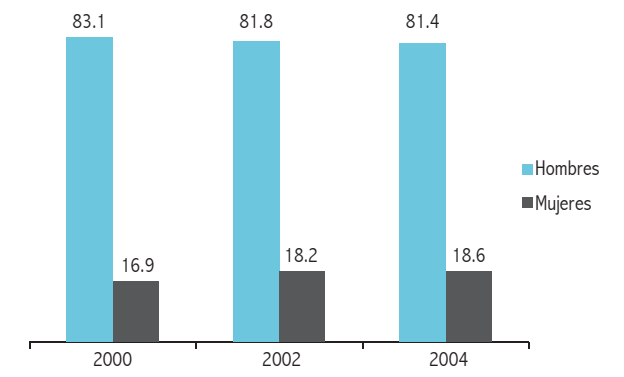
Tabla 10.19 Candidatos electos por sexo. Procesos electorales (1995-2007)

	Electos/as							
	1995*		1999**		2003***		2007****	
	M	H	M	H	M	H	M	H
Empadronados/as	1,708,842	2,699,935	1,865,707	2,643,011	2,252,545	2,820,737	2,809,120	3,180,909
Presidencia y Vicepresidencia	0	2	0	2	0	2	0	2
Diputaciones Lista Nacional	4	12	1	21	4	27	8	23
Diputaciones Distritales	5	59	7	84	10	117	11	116
Alcaldías y Corporaciones Municipales	69	2752	68	1,359	184	3,281	119	2,407

* 80 diputados (as)
** 113 diputados (as)
*** 158 diputados (as)
**** 158 diputados (as)
Fuente: elaboración propia con datos de las memorias del Tribunal Supremo Electoral.

Similar tendencia se presenta a nivel institucional y en otros puestos clave de la administración pública. Sólo hay tres gobernadoras, una viceministra, dos subsecretarias y una subgerente, todas ellas indígenas. Según estadísticas de Segeplan, de los 1051 integrantes de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede), a nivel nacional, 137 son mujeres y, de esta cifra, 53 representan mujeres indígenas.[118]

Gráfica 10.20 Tenencia de la tierra en propiedad por sexo (2000, 2002 y 2004)(porcentaje)

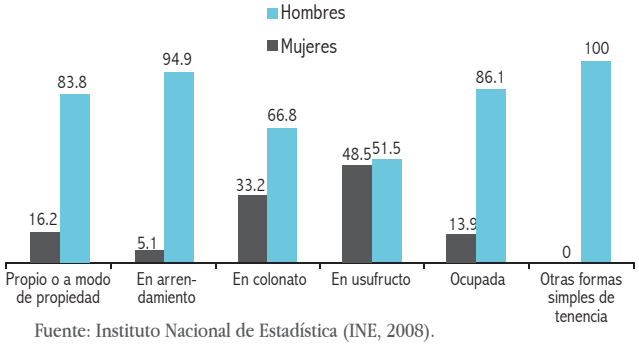


Fuente: *Encovi 2000* y *Enei* (2002 y 2004).

Otras *brechas económicas* no menos importantes se recogen en indicadores sobre activos en poder de mujeres. Al analizar la tenencia de la tierra en propiedad entre los años 2000 y 2004, se observa que, invariablemente, las mujeres tienen acceso a una quinta parte de unidades de producción en propiedad con relación a los hombres (gráfica 10.20).

El estudio «El acceso de la mujer a la tierra en Guatemala», realizado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano en Guatemala, señala que «[…] las mujeres tienen muy escasas oportunidades de poseer tierra en forma directa, no sólo debido a los altos niveles de concentración de dicho factor productivo, sino principalmente a que las mujeres tienen menos posibilidades de acceder a la tierra que los hombres».[119] Asimismo, que en «[…] el acceso limitado y diferenciado de la mujer a la tierra en donde interactúan cuatro variables fundamentales: el tipo de inserción en el circuito económico y la estructura social, la designación de papeles genéricos socialmente asimilados, las rigideces jurídico institucionales y la falta de reconocimientos de la realidad multiétnica y pluricultural del país».[120]

Gráfica 10.21 Tenencia de la tierra por sexo del productor o productora según régimen de tenencia (2005) (porcentaje)



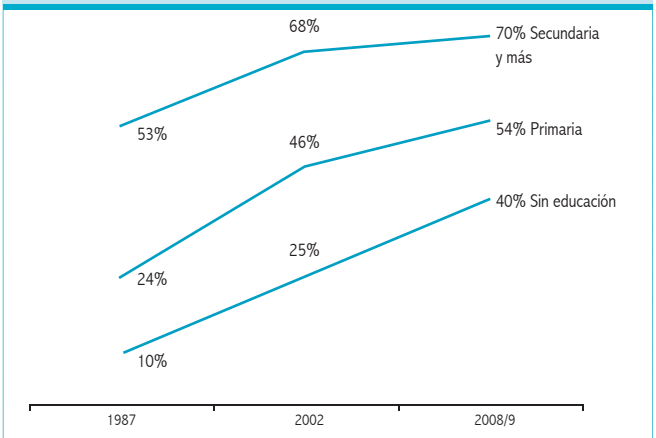
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE, 2008).

La salud reproductiva de las mujeres es esencial para mejorar su desarrollo humano. En la gráfica 10.22 se observa que el uso de métodos de planificación familiar ha aumentado en el período 1987-2008/2009 y que la proporción se incrementa con el nivel de escolaridad de las mujeres. Según la última medición, entre las mujeres casadas o unidas en edad reproductiva, son usuarias de métodos de planificación familiar el 39.9% de las mujeres sin educación, el 53.9% de las que cuentan con educación primaria y el 70.2% de las que tienen formación en la secundaria (nivel medio) o en el nivel universitario.

Finalmente, la tasa de fecundidad ha descendido tanto en el área urbana como en la rural. En el área urbana decreció en un 2.3%, mientras que en la rural lo hizo en un 1.2% (la mitad de lo que descendió en el área urbana).

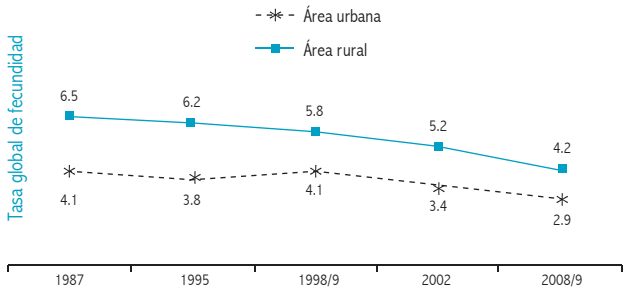
118 Informe de Avances en el cumplimiento de los Acuerdos de paz: 45.
119 Indicadores para Análisis de Género (2007: 53-54).
120 *Ibíd*.

Gráfica 10.22 **Uso de métodos de planificación familiar en mujeres de 15 a 49 años, casadas o unidas (1987, 2002, 2008-2009) (porcentaje)**



Fuente: *Encuesta nacional de salud materno infantil (Ensmi, 1987, 2002, 2008/09).*

Gráfica 10.23 **Evolución de la tasa global de fecundidad, según área de residencia**



Fuente: *Ensmi, 1987, 1995, 1998/99, 2002 y 2008/09.*

A manera de conclusión de la sección sobre equidad hacia las mujeres, es necesario señalar que, si bien el Estado guatemalteco ratificó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* en 1982, al año siguiente de entrar en vigor, la Seprem como mecanismo nacional de la mujer se creó dieciocho años más tarde. El cumplimiento de las recomendaciones de la *Convención* ha sido lento: por cada diez recomendaciones, cuatro tienen cumplimiento parcial y cinco están sin cumplimiento. En materia de la *Declaración de los Objetivos de desarrollo del milenio*, se han observado importantes avances en la igualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles educativos, pero en la participación en el empleo remunerado no agrícola y en el Congreso todavía hay brechas respectivas de 12 y 38 puntos porcentuales para alcanzar la paridad.

En respuesta a los *Acuerdos de paz*, así como a instrumentos internacionales y demandas del sector de mujeres, el Estado ha ido creando instituciones en los tres organismos del Estado y en el municipio. Entre éstas se pueden citar la Onam, la Demi, la Seprem, la Conaprevi, la Unidad de Género del OJ, la Comisión de la Mujer del Organismo Judicial y las Oficinas Municipales de la Mujer. Sin embargo, el tipo de respaldo normativo, el uso de contratos temporales para personal clave y la baja asignación de recursos financieros limita la sostenibilidad de varias de estas instituciones y de su trabajo. El Estado también ha instituido espacios para la participación de las mujeres a través del FNM y del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR). Asimismo, ha promulgado leyes como la *Ley contra la violencia intrafamiliar,* la *Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer*, la *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas* y reformas al *Código Penal.* Más allá de la emisión de esta normativa, es importante velar por su adecuada aplicación y por sus efectos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres.

Desde la presentación de la primera propuesta de política a favor de las mujeres, en 1990, hasta la presentación de la *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres* (PNPDIM) y *Plan de equidad de oportunidades 2008-2023* (PEO), en 2009, han transcurrido casi 20 años de esfuerzos por la institucionalización de un instrumento de largo plazo, durante los cuales la relación entre el sector de mujeres y el Estado ha atravesado por diferentes puntos de tensión y distensión. La primera década se perdió en intentos. En la segunda, se formuló e implementó una política durante siete años, la cual después de una evaluación externa, fue actualizada y luego nuevamente modificada. La evaluación externa –avance notorio en la gestión de políticas públicas– mostró que *la Política* no había sido apropiada suficientemente por las entidades encargadas de implementarla. Es necesario que la Política y el Plan sean monitoreados y evaluados con indicadores adecuados para el Estado y la auditoría social a fin de garantizar la continuidad de la acción del Estado a favor de las mujeres. Asimismo, se necesita contar con codificadores de género en el presupuesto nacional que permitan darle seguimiento a la asignación de recursos.

Los valores de los índices de desarrollo humano tales como el IDH, el IDG y el IPG permiten apreciar los avances y rezagos que ha tenido el país en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, más allá de su utilidad descriptiva, los mismos deben servir para realimentar las decisiones sobre política pública y asignación de recursos financieros a favor de las mujeres, especialmente las indígenas y las que viven en el área rural. Los valores de los índices mencionados muestran que todavía hay que hacer esfuerzos en alfabetización y educación, pero sobre todo, en la representación en el Organismo Legislativo, la generación de ingresos y el empleo. Asimismo otros indicadores llaman la atención sobre las desigualdades en la tenencia de la tierra y sobre la importancia que la salud reproductiva, en especial, y la salud, en general, tienen para que las mujeres puedan *ser y hacer lo que consideren valioso y tengan razones para valorar.*

El Estado promotor del desarrollo humano

Cuarta Parte

CAPÍTULO 11

…Hablaron pues, consultando entre sí y meditando; se pusieron de acuerdo, juntaron sus palabras y su pensamiento…

Popol Wuj

El Estado promotor del desarrollo humano

Este capítulo final resume cómo debe conformarse el Estado que Guatemala necesita para propiciar el desarrollo humano de sus ciudadanos a niveles más altos y menos desiguales y, al mismo tiempo, cuáles son las opciones que ellos tienen a su alcance para impulsarlo. Es una relación de mutua implicación entre ciudadanía e institucionalidad pública para llegar a conseguirlo. El Estado tiene la obligación de ofrecer condiciones, y el ciudadano el derecho de exigir. Las propuestas se plantean a partir de la adversa situación actual, debida tanto a los problemas estructurales profundos que la sociedad, el Estado y su régimen político exhiben como herencias del pasado, como a un síndrome de síntomas alarmantes de deterioro institucional, político y moral, que afecta la convivencia democrática, la seguridad de la vida, la existencia primaria de los ciudadanos. Todo ello se refleja directamente en un Estado que no atiende suficientemente sus funciones.

El análisis de los capítulos precedentes muestra que el Estado ha tenido avances significativos en algunos ámbitos y retrocesos en otros. A lo largo del Informe surge una y otra vez la necesidad de caracterizar de manera apropiada la naturaleza de los cambios adversos que en la actualidad mantienen sumida a la sociedad y a su Estado en una crisis de descomposición que no cede. ¿Es éste solamente un Estado débil, incapaz transitoriamente de hacerle frente a sus responsabilidades históricas? ¿Es un poder que exhibe malformaciones estructurales muy difíciles de superar, resultado de la acción de los llamados poderes «fácticos» y del crimen transnacional organizado? ¿Puede aceptarse la insinuación de que existen poderes paralelos que penetran los ámbitos de lo público e influyen desde ahí en función de sus intereses criminales? Este capítulo final se inspira en una voluntad objetiva de reconocer la gravedad estructural que afecta a las instituciones básicas del Estado, instituciones que no operan en el vacío social y que se mueven según la dinámica que le imprimen quienes las dirigen. En síntesis, la crisis es de la sociedad y de las fuerzas sociales y políticas que conforman la autoridad, de los valores que las animan, de las esperanzas a las que no se debe renunciar.

1. El contexto internacional

En la actualidad, el reclamo por un nuevo papel del Estado obedece a cambios importantes habidos en la economía global y en la política internacional. Se utiliza como fecha simbólica de ese punto de partida la caída del muro de Berlín (1989), lo cual puede admitirse si a ello se suma el dato aún más relevante que es el desfondamiento del socialismo real, la expansión de las economías de mercado y de la democracia liberal, hitos trascendentales en la vida de la humanidad. Al decir de importantes analistas, se inició así una crisis de la forma estatal; no sólo la crisis del Estado totalitario, sino la del socialdemócrata y, con ello, una crisis generalizada del Estado. La orientación neoliberal expresó esas dificultades en el plano teórico e ideológico al formular una crítica al papel del Estado, señalando su excesivo peso en la promoción del desarrollo en las décadas anteriores, al no poder controlar los movimientos sociales, asegurar el pago de la deuda externa, su incapacidad para disminuir el déficit público y otros aspectos macroeconómicos relevantes.

Fue ésta, en América Latina, la crisis llamada de la deuda externa que derivó hace dos décadas en las recomendaciones del Consenso de Washington y que incluyó propuestas de reforma y modernización de los Estados, animadas para establecer los límites de su acción en el mercado. Todo esto coincidió con el fenómeno de la globalización que robusteció las tendencias a la desregularización del comercio internacional. Se reforzaron, así, básicamente dos tendencias en las sociedades latinoamericanas, unas, las medidas para alcanzar la estabilidad mediante la aplicación de políticas orientadas por los mecanismos de mercado; y otras, las que buscaron reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

En Guatemala hubo disciplina para cumplir con las referidas recomendaciones, aunque es bien sabido que en el país nunca se logró tener una matriz estadocéntrica. Más bien fue persistente la operación de un Estado siempre en déficit con sus funciones de integración y cohesión social, con su producción de bienes y servicios públicos, su reconocida impotencia en cuanto a políticas fiscales, su excesivo servicio a los intereses corporativos asociados con la agricultura exportadora y la inversión primaria industrial. La obediencia a los acuerdos del Consenso de Washington[1] retrasó el desarrollo e hizo que el Estado guatemalteco creciera más en relación con sus funciones de orden y control.

El Informe de 2010 de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)[2] señala que, como efecto de ese énfasis antiestatal, se desmantelaron instituciones fundamentales para el desarrollo social. Los déficit que padecemos son reflejo de la conocida heterogeneidad estructural, de las desigualdades e inequidades históricas, de las herencias del profundo autoritarismo. Un nuevo consenso ha surgido en los últimos años en torno al papel del Estado frente a desafíos económicos y sociales y al respecto del reconocimiento de la incapacidad del mercado para enfrentar las profundas desigualdades, atender los temas de la educación y la riqueza como requisitos del desarrollo y enfrentar a éste en el largo plazo. Ya antes del desencadenamiento de la actual crisis económico-financiera (2008) era válido considerar que el debate Estado versus mercado es superficial y corresponde a ambos encarar los problemas del desarrollo, con equidad y con una democracia incluyente. La síntesis de lo anterior es la voluntad de construir el Estado democrático, que es la democracia liberal en acción. Se entiende que es liberal por su énfasis en la libertad y, democrático, por su compromiso con la igualdad, ambos, valores éticos fundamentales.

Aun si Guatemala no viviera una situación tan excepcionalmente difícil como la actual, sería necesaria la reconstrucción de la estructura funcional del Estado, la mejor cualificación de su burocracia, el incremento de sus recursos financieros y la transformación de su monoculturalismo excluyente. Asimismo, sería preciso reconquistar la confianza de las y los ciudadanos y de sus relaciones con la sociedad. Esto se traduce en la importancia de la modernización de lo que se conoce hoy día como *la arquitectura estatal*, que permita la conducción de las estrategias de desarrollo y cambio con equidad. Un Estado, en todo caso, dotado de las herramientas necesarias, ubicadas en el lugar preciso, para alcanzar mejores niveles de desarrollo humano.

2. Guatemala: el Estado necesario y posible

Se advierte, actualmente, una generalizada fragmentación de la sociedad guatemalteca en todos los niveles, manifiesta en una gran diversidad de grupos ciudadanos organizados local y nacionalmente que, de diversas maneras, promueven sus intereses y sus agendas particulares, con todo tipo de medidas de hecho. Pareciera que con una falsa concepción de la democracia no importara en absoluto el interés común, los daños a terceros o al conjunto de la nación, ignorando totalmente los caminos institucionales y legales existentes. Los partidos políticos se han distanciado de la ciudadanía a la que dicen representar y su papel de intermediación se ha desviado hacia el aprovechamiento de la gestión de negocios de naturaleza paternal o clientelar, el uso de recursos de obras públicas para intereses electorales, el tráfico de influencias.

Diversas formas de corrupción aparecen y se multiplican en los distintos espacios donde lo público estatal se intercepta con lo particular privado, pues no puede olvidarse que la corrupción implica siempre y, por lo menos, los intereses de dos, uno en el Estado y otro en el mercado. Los acuerdos inter-sectoriales e inter-temporales se hacen cada vez más difíciles incluso de plantear, no digamos de negociar. Y no parecen existir consensos mínimos sobre el diseño de nación o el modelo de país al que como sociedad quisiéramos acercarnos, mucho menos los caminos claros para hacer realidad ese *Estado posible.*

En torno al conocimiento de los problemas del país no estamos desvalidos. Con éste se han realizado nueve *Informes nacionales de desarrollo humano* (INDH) y temas de relevancia regional como la seguridad ciudadana y la desigualdad han sido abordados en informes regionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cepal y otras instituciones internacionales. Este no es un diagnóstico de la enfermedad nacional, sino sólo uno referido al Estado en las actuales condiciones.

La problemática nacional, contexto y horizonte, se ve rebasada especialmente por la generalizada presencia, en América Latina, del narco negocio, y porque Guatemala ha sido elegida como sitio de producción y consumo, almacén y lugar de tránsito de drogas, de lavado de los dólares de la ganancia y como «estación de servicio» del trasiego de otros ilícitos (contrabando, tráfico de personas y de armas, trata

1 Véanse PNUD (2004a) y Cepal (2004).
2 Cepal (2010: 232-233).

de personas y tráfico de especies animales en extinción y de bienes culturales precolombinos y coloniales). Las drogas y el resto de ilícitos no vienen solos, necesitan de la ilegalidad del negocio, la violencia criminal y la corrupción de todas las instancias de la vida nacional. Que estos fenómenos se produzcan en casi toda América Latina no excusa el peligro ni debería debilitar la decisión para combatirlos. Corresponde al Estado hacerlo, enfrentando los conocidos propósitos de los «barones de la droga» y del crimen organizado en general, de penetrar los poderes públicos, corromper la autoridad, violentar las instituciones. El ideal de la mafia es un poder estatal débil.

Las rutas de búsqueda de un Estado para el desarrollo humano que se *ensayan propositivamente* en el presente Informe no se plantean desde una perspectiva de evolución lineal, como un único camino, sino desde la múltiple situación de un Estado amenazado que, sin duda, se puede corregir. Se habla frecuentemente y, con razón, de un Estado atrasado e incompleto, cuya insuficiencia se resuelve pensando en un Estado «mejor», que está prefigurado como una creación expresiva de una visión técnica. No es un recorrido estático lineal ni obvio el que debe intentarse. En consecuencia, no se debería tratar únicamente de completar faltantes, resolver disfunciones, llenar vacíos, cubrir insuficiencias, mejorar procesos, o elevar calidades en el difícil camino del desarrollo.

No se asume, por lo tanto, la perspectiva de reformar y transformar instituciones o sectores aislados del Estado guatemalteco, sino más bien la de tener una visión de *modernizarlo en su conjunto y en profundidad*.[3] Es preciso, entonces, contar con una perspectiva integral y aprovechar el momento. La modernización requiere una mirada comprehensiva, total, en aspectos cuyo contenido habrá de establecerse. En tanto las reformas sólo impliquen cambios sectoriales, se opta por la noción de modernización, que comprende la totalidad estatal. Lejos de un ánimo normativo, la dirección de los cambios no está prefigurada, prevista como un desenvolvimiento natural: dichos cambios resultan de la voluntad política, de decisiones animadas por un realismo práctico y ambicioso que es preciso descubrir. A partir de las fuerzas sociales que conforman la sociedad guatemalteca, de los intereses de todos, habrá que trazar la arquitectura del *Estado posible,* en la óptica del *Estado deseable*. No es recomendable trazar *un tipo ideal* de Estado para ajustar a ese molde la realidad, pero tampoco quedarse prisioneros, a ras de tierra, esperando solamente lo que es posible.

Se habla de *posible* en función de la historia nacional y, al mismo tiempo, de las voluntades del presente; y de *deseable* en relación con los problemas que se debe resolver. Finalmente, se proponen algunos criterios de mutua implicación para orientarse en áreas concretas acerca de las reformas en la estructura institucional del Estado. Se sugiere que el proceso mismo de transformación se pueda abordar como un ejercicio integral de discusión pública que resulte pedagógico para la construcción de ciudadanía y pueda fortalecer, en el camino, la participación plural.

3. El Estado que Guatemala necesita

El Estado necesario en esta época es el que promueve para toda la población mejores opciones de desarrollo humano. El supuesto general para considerar cómo debe ser transformado el Estado es el esfuerzo que va mucho más allá de lo que normalmente se concibe como un conjunto de reformas de la gestión administrativa, tecnológica o gerencial. En las reformas realizadas en Guatemala en el pasado inmediato (década de los 90 del siglo XX) se ha sobredimensionado el principio de la eficiencia, a costa de la equidad. Lo mismo ha sucedido con el corto plazo, a cambio de la gobernabilidad. Habría que recordar, por lo tanto, que no sólo son suficientes los criterios técnicos: también son necesarios los criterios políticos. En resumen, el Estado que se imagina en estas líneas debe ser modernizado en su conjunto, asumido como el Estado posible en el marco de lo que es necesario, que vaya más allá de los cambios administrativos o derivados de compromisos y, sobre todo, resultado del debate público, de la coincidencia puntual de los más diversos intereses que existen en la sociedad. Ya en la última parte del siglo XX la modernización fue entendida como el fortalecimiento del mercado; en ese marco, el Estado guatemalteco fue cercenado de funciones, atributos y recursos, lo que lo debilitó aún más. En la actualidad, es preciso buscar un necesario balance, devolviendo al Estado sus funciones reguladoras, promotoras del desarrollo.

Como se ha reiterado varias veces en el presente Informe, el Estado que se requiere es un poder público que pueda crear las condiciones para satisfacer los requerimientos del desarrollo humano, es decir un *Estado fuerte*. Esta no es una respuesta, es un extenso desafío analítico que atañe a la nación y a su cultura política. Por eso hay que recordar que el Estado es una *estructura múltiple* cuya dinámica depende de quienes lo ocupan y lo dirigen, es decir, de las personas (partidos políticos, organizaciones, personalidades) cuyos ideales, capacidades e intereses determinan su rumbo. Cuando se afirma sentenciosamente que se requiere un Estado fuerte, se formula una respuesta, se señala una esperanza, la calidad de las fuerzas dirigentes; es necesario hacer operativos los rasgos básicos de lo que se entiende por *fuerte*:

3 En algunos momentos se habla de reformas, noción útil pero entendida siempre en el marco de una perspectiva más general, de modernización.

- **Eficaz/eficiente.** Tener las instituciones apropiadas dirigidas por un conjunto técnico/político, *meritocrático*, que sea eficiente (en el cumplimiento de sus políticas públicas) y eficaz (al tomar decisiones internas propias de su funcionamiento). La eficiencia y la eficacia la tienen los seres humanos, no las instituciones.

- **Legítimo.** Que la cohorte gubernamental sea una autoridad *legítima*, lo que se traduce como la expresión de la voluntad de mayorías ciudadanas, resultado de procesos electorales democráticos (legitimidad de origen) y del cumplimiento de responsabilidades a lo largo de su gestión (legitimidad de función).

- **Con recursos monetarios.** Que el Estado disponga del poder necesario, con capacidad fiscal, para dotarse suficientemente de recursos económicos para satisfacer sus funciones básicas, entre otras, las políticas de desarrollo con equidad.

- **Independiente.** Que esté dirigido por políticos y funcionarios técnicos que, al acceder al poder, trabajen con una visión superior a los intereses de partido o a los intereses personales; y que en la toma de decisiones la preocupación central sea servir a toda la nación, en pro del bien común. Esto es lo que se denomina 'independencia relativa' del Estado, en relación con los intereses corporativos privados, de carácter dominante.[4]

- **Con honradez.** Todos los rasgos anteriores pierden sentido si no se asegura una administración pública transparente, sujeta de forma periódica al control o supervisión interna (monitoreo vertical) y externa (monitoreo horizontal) del manejo de recursos, cumplimiento de plazos y otros compromisos. Asimismo, con procedimientos disciplinarios y de castigo.

- **Asegurar el Estado de derecho.** El marco general de un Estado fuerte requiere uno de derecho, que es aquel en que todos, gobernantes y gobernados, cumplen con la ley, se respeta la independencia de poderes y se garantiza el pleno respeto de los derechos humanos de todas las personas, sin ninguna distinción.

Como puede derivarse de lo anterior, el Estado fuerte no es ni grande ni artillado, ni con muchos recursos y una extensa burocracia. Todo depende de los recursos humanos con los que el país cuenta; propiamente, promociones de políticos y expertos (técnicos especializados) que lo dirijan. La mayor reforma a realizar, en consecuencia, no se hace *en* el Estado sino *desde* la sociedad. Este no es un juego de palabras, sino el sentido profundo que encierra la relación Estado-sociedad, en el que hay mutuas determinaciones, a la manera de una espiral de progreso.

Antes de presentar el conjunto de propuestas de reforma, en el marco de la modernización del Estado, se hace referencia al tema del Estado débil, que lo es, sin duda, porque tal debilidad es el efecto del proceso de cooptación de sus instituciones por parte de poderes fácticos criminales, cuya magnitud no puede negarse. Probablemente, esa penetración es mayor de lo que el sentido noticioso produce, pero es difícil aceptar que se convierta en un narco Estado a corto plazo.[5]

Relacionado con el tema del Estado débil pero con otras motivaciones, se viene publicando anualmente un informe sobre los Estados «fallidos». Así se califica una condición según la cual el Estado ha perdido centralidad, así como su capacidad para promover algún sentido del orden y el monopolio en el uso de la fuerza. En el *rating* para 2010, Guatemala aparece en el medio de más de 110 Estados y, de ninguna manera, entre los 28 Estados en situación crítica. Este es, en todo caso, un ejercicio comparativo útil para la política exterior estadounidense.[6]

En el planteamiento siguiente hay un criterio de prioridades en cuanto a temas críticos, a los que se juzga como lo *estratégico y fundamental*. Todas las reformas son importantes, pero se parte de la precedencia que tiene la creación y el ejercicio de las instituciones políticas representativas, básicamente, el parlamento o congreso. Ello implica esfuerzos por arribar a un proyecto político que

4 Esta noción es denominada, en otros trabajos, la «captura» o la «colonización» del Estado por parte de grupos minoritarios poderosos.

5 Circulan en los medios periodísticos (por ejemplo, en El Milenio.com/node/512996, firmado por Víctor Hugo Michel, con fecha 22 de agosto de 2010) informaciones que citan fuentes periodísticas sobre la inminente conversión del país en un *narco Estado*. La gravedad de la información obliga a algunas breves consideraciones. Una de ellas es que este Informe no se ocupa de la presencia de los intereses del crimen organizado y de la narco actividad en el Estado. En el capítulo VIII, sobre seguridad y justicia, se abordan tangencialmente los temas de la violencia creciente, y el hecho de que las instituciones públicas pierdan su capacidad de cumplir con la legalidad. El tema en cuestión hubiese obligado a una intensa investigación que por sí misma merecería un Informe. No obstante esta carencia, el tremendismo alimenta aquella predicción según la cual el 40.0% del territorio nacional no sólo estaría sujeto al control de los narcos sino que éstos serían mexicanos: los cárteles del Golfo y los denominados «Zetas». Una desnacionalización criminal. En este marco, existen dos aspectos ciertos: la creciente captura de criminales mexicanos y el débil sistema de justicia que vuelve difícil enfrentar la deteriorada situación de seguridad. Un tercer dato se menciona: el problema de Guatemala ya no es interno, sin ayuda internacional el país podría no resistir y, en tal sentido, perder el control de algunas zonas próximas a la frontera con México.

6 http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=323

dé dirección a los esfuerzos de reforma, iniciando el cambio *desde un poder del Estado.* Más que agrupamientos por tipo de reformas, se ha optado por presentar las propuestas, obligadamente incompletas y siguiendo un ordenamiento similar al de los capítulos de este Informe.

4. Propuestas

Muchas de las propuestas de cambio en las instituciones, recursos y funciones que se proponen en este Informe presuponen una reforma constitucional. No se incluye un análisis crítico del texto constitucional de 1985, ni del cambio habido en la sociedad guatemalteca desde esa fecha, con miras a fundamentar tales reformas; esos análisis son antecedentes obligados para cualquier modificación constitucional, que aquí no se hace.

4.1 Estructura y burocracia

4.1.1 Algunas reformas en el Organismo Ejecutivo

Existe una dimensión orgánica heredera del pasado que responde a una división sectorial del Organismo Ejecutivo y que condujo a debilitar la función unitaria del sistema. Cada Ministerio desarrolla, en la actualidad, servicios auto-contenidos para atenderse a sí mismo en todos los aspectos administrativos y de servicio. Así, cada Ministerio tenía su propio departamento de compras, de personal, de administración financiera y contabilidad, de planificación y relaciones públicas e internacionales. Ello da como resultado una integración vertical sumamente rígida que ha hecho de cada Ministerio una especie de reino encastillado, que vuelve compleja y lenta la cooperación con los demás Ministerios y otras organizaciones del Gobierno central.[7]

Una nueva ley del Organismo Ejecutivo debe asegurar relaciones unitarias y de plena cooperación de los Ministerios y sus diversas instituciones, tanto en el Gobierno central como en los departamentos y municipios donde dichas relaciones sucedan. La estrategia es buscar sinergia institucional, más allá de lo sectorial, para hacer de las capacidades del Estado un conjunto más potente y eficaz, con apoyo comunitario y territorial, junto a los servicios especializados de cada uno. Estas intervenciones conjuntas son indispensables en el caso de problemas multidimensionales como la seguridad alimentaria, el desarrollo rural integral (que no es la promoción agropecuaria), la salud pública y el saneamiento. Pero, sobre todo, frente a desafíos como la eliminación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, la articulación para la prevención y mitigación de desastres, los temas de seguridad pública y el combate a la narco actividad.

Hay numerosas funciones administrativas que corresponden a problemas particulares del ciudadano que se han guardado tradicionalmente en archivos de papel y que se manejan «a mano», con lentitud e imprecisión, con riesgos de adulteración o pérdida. En la actualidad, estos archivos exigen un tratamiento digitalizado, como redes de datos que requieren el uso creativo de la informática. Ello aplica para documentos tales como partidas de nacimiento, certificados de antecedentes penales, extensión de pasaportes, documentos de la propiedad mueble e inmueble, licencias de conducción, información relativa a impuestos y, sobre todo, lo referido a la identidad personal y muchos otros, que corresponden a necesidades del ciudadano. Esta clase de documentos debe ser extendida de inmediato. Esto permite establecer formas amables de atención al público, que es el destinatario primario y más importante de los servicios del Estado.

4.1.2 Funcionamiento de la burocracia estatal y el servicio civil

La formulación de políticas públicas con la debida calidad (eficacia funcional) y su aplicación exitosa en relación con los destinatarios (eficiencia) califica las funciones del Estado, le otorga reconocimiento y legitimidad, evita el malestar y las formas de ingobernabilidad que paralizan. Esto tiene relación con el tema de la burocracia que se trata a continuación.

El Estado padece de un déficit fundamental y cada vez más sensible relativo a la falta de una moderna carrera administrativa, un tipo de servidor público que establezca las diferencias necesarias entre el empleado de «confianza», el puesto para el afiliado o amigo y el funcionario permanente, técnico o profesional calificado y contratado con base en su formación y méritos. El primero no puede ni debe hacer una carrera de servidor público; el segundo lo debería hacer. Cambian los Gobiernos y sus equipos políticos o de confianza, pero el Estado debe mantener invariable sus instituciones, con personal estable y profesional que contribuya a darle continuidad a las políticas de largo plazo. Ellas son, por cierto, las más importantes en cuanto a los objetivos del desarrollo humano.

El vicio nefando, ya tradicional en Guatemala, ha sido que cada nuevo Gobierno cambie su aparato administrativo, removiendo una gran cantidad de empleados para hacerle

7 Por ejemplo, la dispersión de Secretarías de la Presidencia. Al respecto, existe una propuesta para unificarlas en un solo Ministerio de la Presidencia.

lugar a los leales que trae consigo. Esto constituye una manera de efectuar premios políticos debido a la campaña, o favores de otra naturaleza, sin necesariamente tomar en cuenta la idoneidad del nombrado. Esto produce para el Estado una pérdida colosal de recursos humanos y financieros, así como un recambio constante en donde la mayoría de instituciones desperdician las destrezas acumuladas en los niveles de calidad, de por sí muy escasos. Se pierden los esfuerzos en formación en servicio, financiados con recursos públicos y de la cooperación internacional, así como la memoria institucional, tan necesaria para la continuidad de las políticas públicas.

Un Estado eficaz y eficiente requiere contar un sistema de servicio civil que atraiga y retenga a las personas mejor calificadas para desempeñar los puestos. Esto implica contar con políticas de nombramiento, ascenso y desarrollo de personal que faciliten una adecuada gestión del empleo, así como con políticas salariales que permitan a los servidores públicos vivir dignamente. Este sistema, instrumento clave del Estado para promover desarrollo humano, se respalda con una *Ley de Servicio Civil*.

Las exigencias del Estado moderno obligan a promulgar una nueva *Ley de Servicio Civil* que incluya principios básicos como la creación de la carrera administrativa, especialmente en los niveles intermedios, que implique a) rigurosas reglas de contratación en aspectos técnico profesionales, donde no prime ni la emoción de lo personal, ni lo político de lo electoral; b) asegurar el tiempo, nombramientos a largo plazo, con garantías suficientes; c) el salario apropiado, en el marco de un programa racional de tecnificación y de salarios. Es preciso atender, en esta *Ley*, aspectos de discriminación positiva a favor de profesionales indígenas y/o mujeres para puestos de responsabilidad técnica y de dirección. La aprobación de una *Ley de Servicio Civil* debe tener aplicabilidad para todo el Estado y, eventualmente, inspirar leyes o reglamentos sectoriales.

4.2 Presencia estatal en el territorio

Si bien en varias de las temáticas desarrolladas en el Informe se muestran avances significativos de parte del Estado, éstos se relativizan al observar la lectura de los índices y subíndices de densidad del Estado. El Estado no atiende suficientemente sus funciones, a nivel municipal, donde la población del país reside de forma mayoritaria, en particular la población indígena. Esta atención requiere una institucionalidad provista de personal idóneo y recursos financieros adecuados.

Para que el Estado propicie el desarrollo humano de sus ciudadanos y la reducción de las desigualdades, se requiere: a) implementar la descentralización del Estado en las zonas donde no ha operado y fortalecer su presencia en aquellas zonas donde funciona con debilidad burocrática o presupuestal, b) priorizar las regiones con bajo desarrollo humano, en donde la pobreza, la exclusión y la desigualdad están asociadas con ruralidad y población indígena, c) fortalecer la coordinación interinstitucional y la inversión territorial en los municipios, de acuerdo a planes de largo plazo.

4.3 La política fiscal para el desarrollo humano

El Estado moderno puede experimentar déficit fiscales como instrumento de estabilización socioeconómica, pero no carecer de recursos para cumplir sus finalidades primarias, las que le impone, hoy en día, el crecimiento de la sociedad. Debe cobrar impuestos, uno de cuyos límites es determinado por el tamaño de la riqueza que la sociedad produce cada año; y, el otro, por el monto porcentual que de esa riqueza el Estado es capaz de recoger. El tamaño de esa relación entre los límites es la *brecha* de la soberanía fiscal estatal. El Estado guatemalteco ha sido un poder menesteroso por su baja capacidad de recaudar los impuestos posibles.

En los *Acuerdos de paz* se señaló el 12.0% como la carga tributaria del año 2000, meta que se recalendarizó para 2002 y que aún no se cumple, debiendo ser, a la fecha, cerca del 13.5%. El Estado se tropieza con el interior de un círculo vicioso: *cobra poco y cobra mal, lo que recibe no lo gasta y, además, lo gasta mal.* A veces lo hace de forma poco transparente, con lo cual alimenta un pretexto para que algunos ciudadanos justifiquen el incumplimiento ciudadano del pago de impuestos. Cuando todos los que debieran no tributan se debilita más al Estado, lo que reduce su capacidad de cobrar. De esta manera se cierra dicho ciclo.

La distribución del ingreso, la reducción de la pobreza y la desigualdad no experimentarán una mejora significativa y sostenida sin políticas fiscales activas que incidan en la calidad y el potencial distributivo de la economía guatemalteca.

Tal como lo propuso el *Pacto fiscal* —uno de los acuerdos nacionales de mayor envergadura de los últimos tiempos—, uno de los propósitos más importantes es ratificar la soberanía fiscal del Estado como condición para su sana existencia. El *Pacto fiscal* constituye un acuerdo de los principales sectores del país que busca establecer el monto, origen y destino de los recursos que el Estado debe tener.[8] Establece los principios y compromisos entre el Estado y la sociedad para trazar sus

8 Esta sección utiliza algunas ideas básicas del *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo*, Guatemala, 25 de marzo de 2000.

políticas fiscales; dada la extendida situación de pobreza y desigualdades nacionales, el *Pacto* constituye el instrumento que permite asegurar recursos suficientes como uno de los frentes para abatir la pobreza. No tiene más propósito que el de ayudar a construir un Estado fuerte, como se ha definido, que disponga de un poder capaz de traducirse en principios de justicia, equidad e inclusión sociales.

En el capítulo V del presente Informe se recuerdan las dificultades históricas en materia impositiva, la penuria permanente que reclama una modernización institucional para mejorar la gestión fiscal, en cantidad, calidad y transparencia. Los siguientes aspectos se refieren a la importancia del ingreso y del gasto público, del presupuesto nacional, que en los últimos 25 años el Estado no ha aprovechado como mecanismo de distribución del ingreso, vehículo de saneamiento de las finanzas públicas, fomento de la inversión, promotor del desarrollo y del empleo, mecanismo para sortear las crisis. Esas capacidades sólo las desarrolla un Estado legítimo, democrático y eficiente, que en otra sección se calificó como *fuerte*.

Una sana política fiscal comprende aspectos tales como la eliminación de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales, una carga tributaria globalmente progresiva para lograr que sus promedios aumenten en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor. Recomienda la simplificación del cobro, ampliación de la base tributaria, certeza en el manejo del gasto; todo ello, en provecho de la formación de una cultura tributaria que tanto sirve a los que cobran como a los que pagan. Asegurar que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) funcione de manera aún más operativa, técnica y política, en correspondencia con un Estado presente en toda la geografía nacional.

Un acuerdo fiscal también incluye instrumentos para garantizar el buen manejo de los recursos públicos, el control institucional y ciudadano para prevenir y/o castigar la corrupción, lo que adquiere pleno significado en el marco de un Estado democrático. Las finanzas públicas constituyen una preocupación ciudadana, tanto en el sentido de saber cuánto se debe tributar como en el sentido de contar con la información sobre cómo se gastan los recursos de la contribución. Lo anterior se resume de la siguiente manera:

- Actualización/ampliación de la base tributaria que responda a los cambios habidos en la estratificación social y a un sentido moderno de responsabilidad ciudadana;

- Modernización de la estructura tributaria para que el sistema sea menos regresivo, se amplíen los impuestos al ingreso y al capital de las personas y las empresas, un porcentaje mayor del impuesto a la propiedad y a la renta y menos al consumo y a otros impuestos indirectos.

- Sanción sistemática a la evasión fiscal y a formas disimuladas o abiertas de amnistías fiscales y al uso excesivo de la confidencialidad en materia tributaria; reglamentación racional de las exoneraciones, exenciones y otras modalidades parecidas de perdón tributario.

- Diversificación del financiamiento público que considere la ampliación de los ingresos no tributarios y explore posibilidades de obtención de rentas sobre la explotación de recursos naturales, para fortalecer la capacidad estatal de gasto en políticas sociales, y/o como estabilizador del ciclo económico, y/o para fomentar el desarrollo. Es relevante acompañar estas ampliaciones con un seguimiento de la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazos.

- Revisar el marco legal y la pertinencia de la ejecución de recursos públicos mediante transferencias, fideicomisos y/o contratos con organizaciones privadas amparadas en configuraciones jurídicas cuestionadas por su transparencia y/o en las posibilidades de rendición de cuentas.

- Evaluar las rigideces presupuestarias en la perspectiva de un Estado moderno, lo cual requiere evaluar los aportes institucionales definidos en la Ley, para corregir su eficacia social en la aplicación del gasto público y alcanzar los más altos niveles de ejecución presupuestaria. La aplicación de la política de los recursos del Estado debe orientarse siempre en favor del desarrollo humano y lograr un mayor aprovechamiento del efecto multiplicador del gasto público sobre el crecimiento global y sobre la actividad económica.

4.4 Seguridad y justicia

La premisa inicial es la necesidad de fortalecer y estrechar la coordinación entre las instituciones que tienen competencia en el ámbito de seguridad y justicia, asumiendo un acercamiento programático focalizado directamente en el sector seguridad y justicia, captándolo como una totalidad comprensiva e integrada, a fin de dotar al Estado de las herramientas indispensables para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.[9] El *Informe de desarrollo humano para América Central 2009-10* desarrolla esta línea de pensamiento al evaluar los sistemas de seguridad ciudadana y justicia penal de los países centroamericanos y al proponer transformaciones de los mismos.[10]

9 Recomendación del Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) del PNUD.
10 Véase PNUD (2009a).

4.4.1 *El Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia*

El 15 de abril de 2009 se dio un paso decisivo cuando las autoridades de los tres poderes del Estado y el jefe del Ministerio Público (MP) firmaron el *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia*. Este *Acuerdo* contiene 101 compromisos de distinta índole relativos a la seguridad, la reforma policial, el sistema penitenciario, las políticas e institucionalidad para la investigación criminal, la lucha contra la impunidad, la administración de justicia y la promulgación de leyes relativas a esos temas. Retoma, actualiza e incorpora aspectos fundamentales de una prospectiva que, fundamentada en las negociaciones de los *Acuerdos de paz*, tuvo un punto de partida amplio de reflexión política pública entre los partidos políticos en la «Agenda nacional compartida, un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI» (proceso propiciado por el PNUD y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria).[11] También toma en cuenta los aportes técnicos que, con mayor nivel de profundidad, fueron desarrollados en el marco del Foro de Organizaciones Sociales especializadas en Temas de Seguridad (Foss), así como distintos esfuerzos sucesivos de agenda y políticas públicas endosadas por todos los partidos políticos.

Dada la importancia de esta propuesta y la gravedad de la situación de inseguridad que enfrenta Guatemala, el *Acuerdo* considera a las políticas de seguridad y justicia como la tarea inmediata y permanente del Estado. Esto es así porque reconoce «Que la violencia, la criminalidad y la impunidad en el país han generado un clima de inseguridad, evidenciado en el acelerado incremento de sus indicadores, lo que requiere de acciones inmediatas y efectivas por parte de los organismos del Estado. Si bien se han realizado esfuerzos políticos e institucionales, esta situación excepcional requiere la coordinación de todos los organismos y entes del Estado y demanda sumar fuerzas que permitan superar los obstáculos que han debilitado a las instituciones de seguridad y justicia».[12]

Estas propuestas se basan en la certeza de que la inseguridad y los temores a los excesos de violencia afectan la manera de relacionarse de la gente entre sí y frente al Gobierno, se incrementan la desconfianza y el autoritarismo, la forma en que las personas valoran a los líderes políticos y las preferencias sobre la vida en comunidad. En este sentido, el *Acuerdo* establece «Que es fundamental fortalecer la cultura de diálogo y los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos, que permitan superar la confrontación, la exclusión social, la inequidad, la violencia y la impunidad, que históricamente ha vivido la sociedad guatemalteca y que ha traído consigo el debilitamiento del tejido social y de las instituciones del Estado».

Este Informe propone:

- Reconocer que el *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia* es un primer Acuerdo de Estado en este tema, lo cual lo convierte en un espacio y una oportunidad para transformar las estructuras de seguridad y justicia en Guatemala, visualizándolas como una totalidad articulada.

- Apoyar el proceso de maduración política de este *Acuerdo*, como único camino viable para que el Estado guatemalteco sea capaz de orientar sus esfuerzos en la articulación de un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia, a partir del cual la presencia y acción estatal garanticen la disminución de la violencia y el combate al crimen organizado.

- Interpretar el contenido de este *Acuerdo* como el resumen de una vasta dinámica de discusión multisectorial generada durante el período 1999-2009, en el contexto inmediato y posterior a las negociaciones de paz. Este instrumento podría representar la síntesis de múltiples propuestas encaminadas hacia el diseño y puesta en ejecución de la institucionalidad estatal indispensable para dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger a la persona y a su familia, en el contexto de la realización del bien común, garantizando a todos los guatemaltecos y las guatemaltecas, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de su persona.

- Aceptar que es indispensable fortalecer y continuar con la instalación de todas las instancias previstas en el texto de la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, principiando por hacer efectivo el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad, para que asuma como ente rector del Sistema Nacional de Seguridad, articulador de todos los esfuerzos institucionales en los ámbitos de funcionamiento de la seguridad interior y exterior; factor de coherencia en todas sus dimensiones y base fundamental en el propósito de articularse hacia la institucionalidad responsable del Sistema de Administración de Justicia, y en la concertación con el Congreso de la República de la aprobación de la Agenda

11 Proceso culminado en octubre de 2003.
12 Tercer compromiso, *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia.*

Legislativa presentada por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), a fin de fortalecer la investigación y persecución penal, proceso en el cual es fundamental el funcionamiento de un Ministerio Público profesional y altamente calificado.

- Recomendar que, como parte integrante del esfuerzo por lograr la profesionalización de los recursos humanos destinados a prestar servicios de seguridad, se dé todo el apoyo necesario a la inmediata instalación y puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (Inees) responsable, según la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, de ser el marco institucional, instrumental y funcional que el Estado dispone para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación.

- Destacar la importancia de priorizar en el cumplimiento del *Acuerdo*, la temática vinculada con la refundación policial, estructurándola mediante la instalación de un modelo policial preventivo, un modelo policial de investigación criminal especializado y la formación de fuerzas especiales responsables de enfrentar las acciones delincuenciales del crimen organizado y la narco actividad. También, de la formación del Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia; la instalación de un Sistema Correccional funcional y eficiente; y un efectivo control de armas y municiones, encaminado hacia la formulación de una política nacional de desarme.

- Resaltar la importancia de contar con un registro, supervisión y control de los servicios privados de seguridad e inteligencia, dando prioridad especial a la aprobación del reglamento operativo del Sistema Nacional de Inteligencia previsto en la *Ley Marco*. Finalmente, poner especial atención a la necesidad de debatir localmente las políticas de prevención del delito, articulando este proceso con el estímulo al cumplimiento de los controles democráticos al Sistema Nacional de Seguridad, en particular al funcionamiento eficiente del control ciudadano.

- Interpretar el cumplimiento del *Acuerdo*, según este orden de prioridades, como el contenido fundamental de *la agenda estratégica del país en materia de seguridad y justicia*, estructurada según temas que condicionan la naturaleza de un proceso que no obligatoriamente debería ser lineal, sino que, según se avance en cada prioridad, podrían darse algunas salidas laterales o paralelas que, tal vez, colaborarían a hacer más corto el camino *hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia.*

Como eje de todo lo anterior por su dimensión operacional, la *Política nacional de seguridad* tiene que diseñarse y luego asumirse por parte del Estado (poder Ejecutivo) como el factor clave en el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad. De manera particular, es necesario atender lo relativo a la reforma policial, la reforma del Sistema Penitenciario, una efectiva política de desarme (por conducto de la *Ley de Armas y Municiones* y mediante políticas públicas para la prevención de la violencia armada y promoción del desarme[13]) y todo lo relativo a la impartición de justicia pronta y efectiva.

Para el cumplimiento de las ingentes tareas de seguridad —que se vean traducidas efectivamente en una mejoría sensible de este aspecto para la población— se necesitan mayores recursos, cuyos montos deben ser establecidos por razones técnicas y no políticas, aspecto a considerar en la elaboración del *Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación*. Además, deben promoverse los mecanismos internos que permitan una ejecución de los recursos, de forma efectiva y transparente.

La aprobación de la agenda legislativa referida a las políticas de seguridad, ya mencionada, cuyas leyes se consideran todas necesarias y urgentes. En este sentido, su promulgación no sólo es responsabilidad de la Secretaría General de la Presidencia, sino también del Congreso de la República y de los partidos políticos como parte el sistema político nacional. En una democracia, los partidos de Gobierno y de oposición son responsables del orden ciudadano, especialmente en temas de seguridad y justicia. En la formulación y aprobación de este marco legislativo debe garantizarse la observación estricta de las garantías y los derechos, que no constituyen obstáculo para la eficiencia de la investigación y el juzgamiento, sino son un componente esencial del Estado de derecho, de la lucha contra la impunidad y de la confianza en las instituciones estatales.[14]

4.4.2 Reforma de la justicia y lucha contra la impunidad

El mejoramiento del sistema de justicia pasa por la observación estricta de las garantías y los derechos, que constituyen un componente esencial del Estado de derecho que fortalece la

13 Septuagésimo tercer compromiso, *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia.*
14 Véase Consejo de Derechos Humanos (2010). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala*, Documento ONU A/HRC/4/49/add.1, 3 de marzo de 2010, párrafo 29.

lucha contra la impunidad, protege la legitimidad institucional y promueve la confianza en las instituciones estatales. En relación con la justicia penal, las acciones tomadas por las instituciones que componen el sistema de justicia deben corresponder a las necesidades que conllevan la situación de violencia generalizada y los altos índices de impunidad.

Guatemala necesita un sistema de justicia transparente, eficaz, ágil, independiente e imparcial. Solamente así podrá satisfacerse la demanda ciudadana de establecimiento de confianza en las instituciones y en quienes las dirigen. Varios esfuerzos se han intentado, en esta dirección, desde la firma de la paz, aunque el incremento de los recursos del presupuesto y de la cooperación internacional no ha estado animado por una racionalidad común, como proyecto complementario destinado a las mismas finalidades. Fue importante la modernización del proceso penal introducida hacia 1992, que incluyó la redefinición del papel de la judicatura, del Ministerio Público (MP), de la defensoría pública. No obstante, hacen falta políticas más profundas que generen cambios estructurales para asegurar de manera definitiva la probidad de la Policía Nacional Civil (PNC), el sistema carcelario y los procesos de elección del fiscal general, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y de la Corte de Apelaciones, de la Dirección del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) y de la Corte de Constitucionalidad (CC). Estas reformas deben lograrse en el marco constitucional y estar animadas por la necesidad de contar con un poder judicial moderno, propio de un Estado democrático.

El 29 de marzo de 1994 se firmó el *Acuerdo global sobre derechos humanos*, en el cual se asumió el compromiso de luchar contra la impunidad y por la desaparición de los cuerpos ilegales de seguridad y los aparatos clandestinos. Cuando culminaron las negociaciones y se firmó el *Acuerdo de paz firme y duradera*, el Estado ya se encontraba infectado con ramificaciones de aparatos clandestinos y poderes paralelos. Fue por ello que su identificación y desmantelamiento se incorporó a los *Acuerdos* (a solicitud de las Naciones Unidas), y se convirtió en parte fundamental del mandato de la Cicig, Comisión solicitada formalmente por el Gobierno de Guatemala a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Consignamos a continuación los más importantes retos orgánicos y operativos que enfrenta el sistema de justicia en Guatemala, cuyo enfrentamiento requiere cambios.

Los retos orgánicos del sistema de justicia incluyen:

- **Independencia, imparcialidad, idoneidad y estabilidad en la función jurisdiccional.** No puede existir un sistema judicial independiente cuando la totalidad de magistrados de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones se renueva entera cada cinco años (13 y 90 magistrados, respectivamente). Esto debilita la estabilidad del sistema, la memoria institucional y la continuidad de las políticas. Se necesita establecer con claridad, coherencia y solidez una carrera judicial por méritos profesionales que permita que los jueces puedan ingresar a ésta sin apoyos extra profesionales y/o técnicos. Y que por su desempeño intachable puedan llegar a ser magistrados superiores. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, en 2009, consideró que el hecho que los jueces estén supeditados a un mandato de cinco años debilita el poder judicial, afecta su independencia y desarrollo profesional. Mencionó la necesidad de reformas de tipo legislativo para solucionar este problema en la medida en que se centren en la construcción de una verdadera carrera judicial. También el establecimiento de mecanismos legales que rompan con la provisionalidad que implica la elección de los jueces y magistrados por un período de cinco años. Al mismo tiempo argumentó la necesidad de establecer mecanismos eficaces de rendición de cuentas para jueces y magistrados.

  Es preciso terminar con el sistema por el cual los jueces evalúan y sancionan a los propios jueces; asimismo, es necesario formalizar un sistema disciplinario independiente que desempeñe, sobre todo, una supervisión de Tribunales y pueda realmente sancionar a jueces que cometen delitos en su desempeño.

  Debe debatirse el procedimiento señalado en la *Constitución Política de la República*, relativo a las Comisiones de Postulación, e identificar bien si sus dificultades son coyunturales, se originan en su constitución actual o si obedecen a la inoperancia de su misma naturaleza colegiada. En otras latitudes existen procedimientos diversos de postulación y elección a cargos del parlamento y/o del presidente. Incluso, un órgano independiente (como el Colegio de la Magistratura española o el Colegio Nacional de la Magistratura peruana) que evalúa, en cada caso, la carrera del aspirante durante todos los años de ejercicio de la jurisdicción y nombra magistrados inamovibles. La propuesta final para resolver este delicado aspecto de la democracia debe ser debatida públicamente, examinando las experiencias positivas y negativas que el actual procedimiento tiene.

- **Establecimiento de la carrera judicial.** Se recomienda considerar y modificar el tema de la carrera judicial en relación con la independencia e imparcialidad de jueces y magistrados: selección y nombramiento, régimen

disciplinario, evaluación del desempeño profesional, traslados y ascensos. Al respecto, la Alta Comisionada, en el informe sobre sus actividades en Guatemala, expresó que: «La legislación vigente relativa al sistema de selección, régimen disciplinario, evaluación del desempeño, traslados y ascensos de jueces y personal auxiliar de justicia, todavía no garantiza la aplicación de criterios objetivos, lo cual conlleva decisiones discrecionales, afectando así a la independencia en la función judicial. Es imprescindible avanzar en un proceso de reforma integral del marco legal y reglamentario de la carrera judicial y del servicio civil, particularmente en la Ley del Organismo Judicial, con la participación de los funcionarios pertinentes y de la sociedad civil.»[15] También es imperioso el examen de todo lo relativo al régimen disciplinario, que debe ser independiente y altamente calificado. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, en 2009, destacó la importancia de la capacitación permanente de los jueces, abogados y fiscales como obligatoria.

- **Separación de lo jurisdiccional y lo administrativo**. Es indispensable separar las tareas de gestión administrativa de la responsabilidad de juzgar, de las tareas jurisdiccionales.[16] En algunos países, lo administrativo lo lleva un Ministerio de Justicia, mientras que lo jurisdiccional está a cargo de la Corte Suprema.

- **Equiparación de las carreras.** Hay empleos y funciones que deben equipararse. Por razones derivadas de sus funciones, los fiscales se exponen más y ganan menos. Asimismo, cuentan con menos reconocimiento que los jueces; estos últimos también gozan del derecho de antejuicio, mientras que los fiscales no. Por ello, es necesario equiparar el estatus jurídico que les permita a todos, de manera equitativa, hacer su trabajo con dignidad, con responsabilidad y con la protección jurídica y física que el ejercicio de la función requiere. La carrera fiscal debe fortalecerse.[17]

Los retos operativos del sistema de justicia incluyen:

- **Mayores recursos presupuestarios**. Un sistema de justicia que llegue a todos por igual, en todo el territorio, que incorpore en condiciones de igualdad a los pueblos indígenas, y que promueva el pluralismo jurídico, requiere muchos recursos. Si no hay solvencia financiera se tiene una justicia deficiente. El monto de esta solvencia debe considerarse con apoyo técnico y una visión de futuro, de manera permanente.

- **Depuración de todas las carreras**. El inicio de un proyecto modernizador vuelve indispensable depurar todas las carreras relacionadas con la justicia y la seguridad y, a partir de ello, asegurar evaluaciones periódicas regulares. Establecer el organismo y los procedimientos permanentes para realizar esta evaluación, así como las consecuencias de una calificación inadecuada, con los deberes y derechos correspondientes.

- **Coordinación interinstitucional.** Se sugiere retomar las siguientes recomendaciones de la Alta Comisionada: «La Alta Comisionada insta al MP, al MINGOB, la PNC y al INACIF a generar un mecanismo permanente de coordinación operativa interinstitucional de investigación criminal [...]». «Sigue siendo necesario un marco legal que fortalezca y brinde estabilidad a la Instancia Coordinadora del Sector Justicia para asegurar el análisis y seguimiento permanente y coordinado de los principales problemas del sector, así como el desarrollo de políticas, planes y programas, con la participación del INACIF».[18]

- **Participación de la sociedad civil.** En las democracias en donde los sistemas funcionan y las instituciones son fuertes y estables, la sociedad en su conjunto no necesita involucrarse de manera directa ni regular en aspectos como los señalados. En Guatemala, el Estado debe favorecer la participación de las organizaciones y personalidades de la sociedad civil cuya competencia contribuya a desarrollar una auditoría ciudadana permanente ante los desafíos que la recuperación de la justicia comporta. Igualmente, en un país en donde casi la mitad de la población es menor de edad, debe procurarse la articulación con la atención a los jóvenes desde el nivel local y municipal, no solamente en cuanto a la prevención de la violencia juvenil sino en su preparación ciudadana.

15 Consejo de Derechos Humanos (2010). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala*, Documento ONU A/HRC/4/49/add.1, 3 de marzo de 2010, párrafo 38, p. 10. Véase también Consejo de Derechos Humanos (2009). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, misión a Guatemala, Documento ONU A/HRC/11/41/add.3, 1 de octubre de 2009.
16 Por ejemplo, la compra y/o construcción de inmuebles, procesos de licitación, pago de planillas, de suministros, etc.
17 «La carrera fiscal siguió siendo inestable [...]. El régimen disciplinario no se fundamenta en el debido proceso, el derecho de defensa y los derechos de las víctimas.» Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala*, Documento ONU A/HRC/10/31/add.1, 28 de febrero de 2009, párrafo 43, p. 12.
18 Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala*, Documento ONU A/HRC/13/26/add.1, 3 de marzo de 2010, párrafos 40 y 90, pp. 10 y 19.

4.5 Salud y educación

4.5.1 Salud

En 2008, el PNUD, con el apoyo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y otras instituciones, publicó *El sistema de salud en Guatemala: ¿hacia dónde vamos?*, un diagnóstico que incluyó análisis de la población, la morbilidad y la mortalidad, la nutrición, el financiamiento, los actores y los imaginarios.[19] Dos años más tarde, el presente *Informe*, en el cual se estudiaron las acciones del Estado en materia de salud durante los últimos 25 años (capítulo 7), retoma las principales propuestas del mencionado estudio de 2008 y reafirma la necesidad de una convocatoria nacional que se traduzca en un replanteamiento del sistema de salud del país, no solamente del sector público. Entre las propuestas en las que ahora se insiste, se encuentran:

C 11

- Reducir las exposiciones diferenciadas a los riesgos entre los estratos sociales mediante: a) el fortalecimiento del papel del MSPAS para impulsar y exigir que se realicen las acciones de saneamiento y mejoramiento del medio; b) la provisión de servicios integrales (más allá de los servicios básicos); y c) la promoción de estilos saludables de vida.

- Minimizar la vulnerabilidad diferenciada mediante el desarrollo de mecanismos de protección social de la salud, especialmente para niños, adolescentes, adultos mayores, personas con retos especiales y en situación de desempleo.

- Disminuir las consecuencias diferenciadas mediante el desarrollo de servicios integrales de atención accesible, con calidad y con pertinencia cultural. En consecuencia, es necesario revisar el modelo actual de extensión de cobertura, en tanto que el uso del paquete básico uniforme para todo el país y la extrema focalización de la que éste hace uso generan la profundización de las inequidades en salud. Por otro lado, se requiere el desarrollo de mecanismos de protección financiera para evitar los gastos catastróficos en salud.

En relación con la desnutrición crónica y otros problemas de malnutrición, se plantean las siguientes acciones:

- Para la solución temporal de deficiencias y excesos nutricionales, es importante focalizar la atención de los grupos de población en riesgo, mejorar la efectividad de los programas y garantizar la continuidad por períodos prolongados de programas y acciones evaluados.

- Para el abordaje de las causas básicas y estructurales de las deficiencias en alimentación, se requiere la concertación entre los sectores público y privado y la sociedad civil para lograr la agenda de seguridad alimentaria y nutricional del país que, definiendo prioridades y estrategias, cree las condiciones que garanticen la óptima nutrición de toda la población guatemalteca.[20]

- Atender las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación: a fin de mejorar la capacidad de reacción ante el surgimiento de crisis, Guatemala debería fortalecer el Sistema de Información y Comunicación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sicsán) y establecer un sistema de alerta temprana eficaz junto con la respuesta de emergencia correspondiente. En este sentido, podría ser necesario fortalecer la capacidad de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán), y asegurar que se disponga de todos los recursos necesarios para financiar las medidas propuestas por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán) en el marco del *Plan de contingencia y emergencia alimentaria.*[21]

4.5.2 Educación

La apuesta por la educación como una vía principal para mejorar el desarrollo humano de la población guatemalteca y reducir la pobreza y las desigualdades sociales, solo adquiere su verdadero sentido liberador en el largo plazo. Esta necesaria temporalidad requiere políticas educativas de largo aliento que permitan darle continuidad a la reforma educativa derivada de los compromisos asumidos en los *Acuerdos de paz*, que aseguren el derecho a la educación y que respondan a los desafíos del siglo XXI. Estas políticas —formuladas participativamente con el liderazgo de mecanismos plurales como el Consejo Nacional de Educación (CNE) y el Sistema de Consejos de Educación—[22] requieren grandes consensos no sólo en los objetivos, sino especialmente en las estrategias, que son las que definen cómo, con quién, dónde y con qué recursos.[23]

19 PNUD (2008c).
20 Palmieri, M. y Delgado, H. (2010).
21 De Shutter, O. (2009). "Informe final del Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación", Misión a Guatemala. A/HRC/13/33/Add.4
22 En 2010, el Consejo Nacional de Educación ha estado funcionando, mas no así el Sistema de Consejos de Educación.
23 Véanse propuestas sobre formación docente, gestión educativa e interculturalidad en Cien/ Usac, Efpem/Prodessa/Flacso-Guatemala (2010).

En el plano jurídico, la *Ley Nacional de Educación* (D.º 12-91), que se encuentra vigente, emitida antes que los *Acuerdos de paz*, todavía no tiene su propio reglamento. En el seno de la Comisión Consultiva de Educación se debatió en su oportunidad si procedía reformar la referida *Ley* o reemplazarla por una nueva; finalmente, se inclinaron por la primera opción. En esa línea, entre 2006 y 2007, se elaboró una propuesta de modificación, se realizaron las publicaciones y consultas públicas correspondientes y el resultado fue elevado a la Presidencia para su posterior presentación al Organismo Legislativo; sin embargo, este paso no se dio. Procede, entonces, que el CNE y el Mineduc retomen la discusión e impulsen las acciones que permitan actualizar el marco jurídico de la educación.

La discusión sobre la política y las estrategias de cobertura debe incluir mecanismos para cerrar las brechas que afectan a la niñez y adolescencia del área rural, de departamentos históricamente postergados, de los pueblos indígenas, de mujeres, de personas que viven en situación de pobreza y de aquellas que tienen capacidades diferenciadas. La tecnología educativa cuenta con extraordinario potencial para extender la producción y reproducción del conocimiento por la vía de la educación formal y no formal.

Desde el enfoque del derecho a la educación, la cobertura no puede concebirse como asistencia a un establecimiento educativo que no cuenta con la infraestructura, la dotación y el equipamiento adecuados para la realización del hecho educativo. Los censos de infraestructura escolar y el monitoreo que la sociedad civil ha realizado mediante la «Gran campaña por la educación» (dando seguimiento a los servicios de apoyo como la alimentación escolar, dotación de textos, valijas didácticas, y otros) deben servir para formular e implementar estrategias que permitan que los servicios sean de calidad y se reciban oportunamente. Es importante considerar la consolidación de sistemas eficaces y transparentes en la ejecución de estos apoyos y subsidios a la población docente y escolar.

A pesar del aumento del número de estudiantes atendidos, de docentes, de comunidades lingüísticas con servicio y de la jerarquía institucional dentro del Mineduc, la educación bilingüe intercultural todavía está lejos de ser la modalidad educativa dominante en las áreas con población predominantemente indígena, como lo señala la *Constitución Política de la República*. La discusión de la política y sus respectivas estrategias para la educación bilingüe intercultural requiere consideración de los siguientes aspectos: revisión del modelo pedagógico a la luz de demandas y necesidades de los pueblos indígenas y de experiencias exitosas en otras latitudes; formación inicial docente con atención al multilingüismo y a la diversidad de competencias lingüísticas que varían desde monolingüismo en idioma maya hasta monolingüismo en español, pasando por diferentes expresiones de bilingüismo; extensión vertical a la primaria completa, el ciclo básico y el ciclo diversificado. Esta última es una dimensión clave en la sostenibilidad de la modalidad y del bilingüismo aditivo, ya que después de tres décadas de educación bilingüe, la misma no ha logrado rebasar la atención limitada de preprimaria a tercer grado de primaria.

Es necesario que la EBI –como se le conoce en el sistema educativo guatemalteco–, se replantee y reconduzca a la luz de tendencias continentales y mundiales que han dado paso a una educación intercultural bilingüe (EIB) que abandona gradualmente su carácter adyacente, temporal y compensatorio, para avanzar con fuerza y visión renovadas hacia un nuevo enfoque. En este, se da la experiencia de una educación equitativa y de calidad, con pleno acceso al derecho colectivo de las diferencias culturales y lingüísticas en una sociedad diversa. Actualmente, propuestas como educación endógena, educación intercultural, etno educación o educación indígena u originaria, para referirse también a los pueblos afrodescendientes, muestran apertura hacia un aprendizaje eficiente y de calidad del español (castellano) como lengua franca o como segunda lengua, hacia la apropiación de lenguas extranjeras y de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Desde que la Comisión Paritaria trabajó en el planteamiento y publicación del *Diseño de la Reforma Educativa*, en 1998, el Estado ha logrado darle continuidad a la transformación curricular. Se elaboró un marco conceptual de la transformación curricular, se diseñó el currículum nacional base (CNB) de los niveles inicial, preprimario, primario, ciclo básico y algunas carreras del ciclo diversificado; y se aprobó la implementación por medio de los correspondientes acuerdos ministeriales. No obstante, la adecuada aplicación del CNB en el aula todavía está pendiente; falta difusión y capacitación, particularmente, a los docentes de reciente ingreso al sistema; así como acompañamiento y monitoreo del proceso de implementación y de sus resultados. El diálogo de saberes previsto en el diseño de reforma necesita materializarse con procedimientos, contenidos y materiales adecuados que den paso a una recreación y reproducción de conocimientos y tecnologías de las culturas originarias del país.

El mejoramiento de la calidad educativa, por ahora evaluada mediante pruebas de rendimiento de lectura y matemáticas a estudiantes, constituye uno de los objetivos de política educativa más relevantes para elevar el desarrollo humano de las nuevas generaciones guatemaltecas. Más allá de las *reformas educativas de primera generación* (universalización

de la preprimaria y la primaria, y otras), el país requiere la implementación continuada de *las reformas educativas de segunda generación*, tales como el mejoramiento sustantivo de la calidad, la pertinencia y la transformación del nivel medio.[24] Entre los múltiples factores que podrían incidir favorablemente en la calidad educativa en el contexto guatemalteco están: el incremento del uso efectivo del tiempo en el aula; el uso formal y pedagógico de los idiomas presentes en la escuela; la organización de rincones de aprendizaje y otros procedimientos didácticos; la asignación de tiempo del docente a la planificación y programación de actividades didácticas y de evaluación; la realización sistemática de procesos de reflexión de la práctica educativa; y el establecimiento de mecanismos de acompañamiento pedagógico a las escuelas. Es impostergable un diálogo franco, abierto y colaborativo con las universidades e institutos especializados para replantear la formación en servicio de los docentes del nivel primario y la formación inicial de los docentes del nivel medio.

4.6 El papel del Estado en la democracia

Son varias las dimensiones operativas en que el Estado fortalece las prácticas democráticas. En consecuencia, no es necesario aquí hacer consideraciones teóricas, sino referirnos a aspectos como los siguientes:

4.6.1 Reformas al sistema electoral y de partidos políticos

A la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* original (1985) se le han hecho varias modificaciones, todas importantes pero insuficientes. Fue relevante la reforma de 2004, ya que la siguiente, que data de 2006, solo introdujo rectificaciones a aquella reforma. Con el ánimo de hacer nuevos cambios y propiciar una reforma integral, el Congreso de la República ha preparado pero aún no ha aprobado unas propuestas que contienen numerosas reformas, de ellas algunas son importantes en cuatro áreas que se presentan sumariamente a continuación:

- **Sistema de partidos políticos** que busca controlar la creación de partidos, proponiendo que ellos tengan en el momento de su inscripción el 0.04% de miembros en relación con el número de ciudadanos en el último padrón electoral. Se proponen medidas relativas al control y publicidad del financiamiento y normas para promover las consultas democráticas internas. Establece el mínimo de 5.0% de los votos válidos en la primera vuelta para la (sobre) existencia de un partido, salvo que haya obtenido representación en el Congreso. Y también introduce un «techo» de gastos de campaña para los partidos que pasan a la segunda vuelta, que hasta la fecha no existe.

- **Justicia electoral,** se refiere a varios aspectos y, en especial, al financiamiento de las campañas electorales: eleva el aporte estatal de USD 2 a USD 3 por voto obtenido, y fija normas para fiscalizar el uso de recursos externos. Deja esta función al Tribunal Supremo Electoral (TSE), apoyado por la Contraloría General de Cuentas (CGN), el MP y otras instancias nacionales de control.

- **En el área del proceso electoral**, propone un número fijo de 140 diputados, de los que 112 serían electos por el sistema de distrito electoral (cada departamento) y 28 por el sistema de lista nacional (equivalente al 25.0% del total de diputados distritales).[25] Se modifica la fecha de convocatoria a elecciones a 120 días previos a la fecha de su realización, así como otras decisiones relativas a convocatoria y conformación de mesas electorales; señala, asimismo, el límite máximo de gastos de campaña: USD 2 para la primera vuelta y por cada ciudadano empadronado.

- **Tribunal Supremo Electoral y sus organismos**: indica la importancia de fortalecer su independencia con presupuestos anuales mayores (el 1.0% del presupuesto nacional de gastos de ingresos correspondiente) y establece nuevas responsabilidades: crea el Instituto de Formación Cívica y Electoral (Ince) y el Instituto Multipartidario de Estudios Políticos (Imep) para fomentar la participación ciudadana, formación de cuadros de los partidos políticos y otras funciones; el establecimiento de un centro de control y fiscalización que garantice el cumplimiento de las normas sobre el gasto público y privado de los partidos. Se propone, también, regular todo lo relativo a las consultas populares, para que sean congruentes con el respeto al *Código Municipal* y el *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.

En relación con la política electoral y de partidos políticos, este Informe propone el debate sobre algunos aspectos puntuales, entre ellos, tomar en cuenta que a pesar de las numerosas reformas a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, hay cuatro aspectos adicionales en los que se quiere enfatizar, los cuales obedecen a reformas orientadas hacia el fortalecimiento del

24 Véanse más detalles en Cien/ Usac, Efpem/Prodessa/Flacso-Guatemala (2010).
25 *Ibíd.*

Estado democrático, y referidas a los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elección, representación y decisión política, y en los mecanismos de transparencia y auditoría pública:

- **Transparencia en las finanzas electorales.** No sólo importa el buen uso de los recursos financieros de origen público, sino aún más lo que se conoce como el financiamiento privado. Es necesaria la obligatoriedad de reportar los montos y el origen de los fondos que se utilizan en las campañas políticas de la forma más detallada y explícita.

- **Del número de diputados.** Retornar a un balance numérico inferior al actual y cercano a los 80-120 diputados, previo debate público, asegurando el principio de la representatividad ciudadana en general y los derechos de las minorías. Hay una propuesta para alterar el actual sistema de listas cerradas, por partido, para permitir al ciudadano una selección más próxima a sus intereses. Esto se traduce como el fin del orden de lista para elegir, orden que establece el votante en el momento de hacerlo. Es recomendable establecer requisitos de calidad para las candidaturas y asignar recursos de apoyo y asesoría a las tareas legislativas por bancada.

- **¿Representación distrital o nacional?** Promover un debate abierto a toda la sociedad sobre las ventajas que para la democracia y para una ciudadanía en expansión representan los sistemas de mayoría nacional y/o representación por distritos municipales. Ambos tienen ventajas y problemas y tampoco existen experiencias internacionales que aconsejen una u otra opción. Debe decidirse en función de dos criterios: a) las experiencias que un cuarto de siglo han dejado en relación con la consolidación democrática; y b) qué es lo aconsejable en función del electorado y de la mejor representación ciudadana.

- **Reglamentar los cambios de partido.** Debe prohibirse la práctica anormal de cambios en la afiliación partidaria en los cargos de representación ciudadana, sobre todo cuando son continuos y en poco tiempo. Ello ocurre en el Congreso y en el municipio. La reglamentación debe volver difícil este ejercicio de deslealtad partidaria y estimular un mayor grado de compromiso con el partido por el que se fue electo. Esta decisión puede fortalecer la dimensión doctrinaria del partido dándole, con ello, más estabilidad (lo que se traduce en la estabilidad del sistema político y de la democracia).[26] En experiencias democráticas avanzadas no se impide tal decisión, pero se hace difícil: se limita a una vez y no puede reelegirse.

- **Limitar la reelección.** Después de 25 años de Congresos y alcaldes electos es necesario examinar críticamente el derecho a la reelección de los diputados y alcaldes. También es imperioso reflexionar sobre la cultura política que de ello se deriva. Las experiencias externas no son concluyentes. En Estados Unidos es permitida la reelección; en Chile, solo por dos períodos; en Costa Rica y México está prohibida. Las experiencias nacionales pueden ser interpretadas de diversa manera en el marco de una compleja transición desde gobiernos autoritarios y con una sociedad civil relativamente desencantada de la vida democrática. En alguna medida, la reelección permite acumular experiencias y establecer responsabilidades más permanentes; en otro sentido, la reelección se puede convertir en la oportunidad de prolongar incompetencias, originar vicios por la oportunidad que otorga el poder, caer en las rutinas del clientelismo. Lo bueno y lo malo no suman, por lo que deberá decidirse sabiamente.

- **El documento personal de identificación (DPI).** La introducción de una forma de identidad única y universal corresponde a una etapa moderna de la vida social y política de una sociedad. No es necesario resaltar aquí las virtudes que presta al ciudadano tener un documento único de uso múltiple y desde el momento mismo de su nacimiento. Así, el DPI no sólo establece la nacionalidad sino la ciudadanía del guatemalteco y lo identifica como portador de derechos y obligaciones con un solo documento y un solo número. Las elecciones cobrarán más legitimidad con este documento, siempre y cuando se encuentre bien administrado.

- **Cambios en la elección de alcaldías.** Por una decisión constitucional, en las elecciones del alcalde se aplica el principio de la mayoría simple en una sola vuelta y para el Consejo Municipal el de representación proporcional. Ha sido fuente de conflictos y de ilegitimidad algunas elecciones en que el alcalde es electo por muy pocos votos. Podría discutirse ampliamente la decisión de establecer un porcentaje mínimo en la elección de alcalde, abajo del cual debería realizarse una segunda vuelta. También debe ser objeto de debate y decisión razonada la conveniencia de que no haya reelección municipal, o que ésta se limite a dos períodos (siempre que no se trate de casos de cambio de partido).

26 Fortín, J. (2010: 141-166).

- **Cuotas para mujeres y pueblos indígenas.** El reconocimiento de las mujeres y los pueblos indígenas como sujetos políticos sigue siendo el mayor reto de la sociedad y el proceso democrático guatemalteco. De ahí la importancia de impulsar mecanismos que reduzcan las barreras que limitan la participación en cargos de elección popular de estos actores sociales. Estas medidas, denominadas afirmativas o compensatorias, han sido impulsadas en varios países latinoamericanos[27] con resultados positivos.

  Las medidas especiales de carácter temporal fueron planteadas en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés)[28] para garantizar la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las mujeres para que puedan participar en las mismas condiciones que el hombre en la vida política de su país: «La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se haya alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato».

  El sistema de cuotas es un mecanismo que ha contribuido a reducir el déficit democrático de participación política de las mujeres, por medio de la aprobación y aplicación de medidas legislativas y políticas por parte de los Estados y los partidos políticos. Parte de la idea de que las desigualdades existentes en una sociedad no se eliminan por sí solas, sino por medio de la introducción de medidas compensatorias. Tiene como propósito, en un caso ilustrativo, aumentar el número de mujeres en cargos de elección popular, reduciendo así la desigualdad existente entre hombres y mujeres. Es aplicable también para lograr la reducción de las brechas de participación existentes por parte de los pueblos indígenas. Por lo tanto, se trata de medidas para reducir la discriminación y la exclusión política y, a la vez, favorecer la posibilidad de influir en los procesos de toma de decisiones y en la opinión pública.[29]

4.6.2 El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), otra modalidad de participación

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) constituye un nuevo y desafiante universo de participación ciudadana, una modalidad que, si funciona bien, fortalece la vida democrática. Tiene características reglamentadas en los niveles nacional, departamental, municipal y local. No se apoya en experiencias históricas previas, pues los gobiernos autoritarios no estimularon estas modalidades de vida política que requiere, entre otras condiciones, un ciudadano activo y más independiente, con capacidades técnicas de administración, una mentalidad tolerante y democrática. Dicho de forma breve, relaciones modernas entre el poder central, sus mediaciones regionales y las sociedades locales, en la base.

De aplicarse efectivamente las leyes que definen al SCDUR, se estimularían las capacidades de iniciativa en el mundo local, se ordenaría de otra manera la participación de la gente y se le daría un fuerte estímulo a las políticas de descentralización/desconcentración. La *Ley General de Descentralización* prevé el firme apoyo técnico y financiero de las autoridades centrales, más allá de la filosofía de la descentralización que es la cesión de poder y funciones al municipio. Aquí, lo que puede estimularse es la comunidad.

Se mencionan tres aspectos principales a tomar en cuenta para un adecuado proceso de reformas. Es preciso romper la dinámica clientelar que suelen practicar los políticos desde el centro en cuanto a las decisiones presupuestarias para los Consejos departamentales y municipales. Hay que vincular las decisiones de política nacional con su implementación regional y local. Para el efecto, se recomienda:

- Diseñar, aprobar y aplicar procedimientos de transparencia con los correspondientes mecanismos de supervisión y auditoría ciudadana; llenar el vacío legal que existe en los criterios para establecer techos presupuestarios a los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede).

- Restablecer la conexión funcional y de armonización de políticas públicas nacionales con los programas de inversión de los Codede, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) y, a su vez, la conexión de este último con el Congreso, en el proceso de elaboración del presupuesto nacional. En este sentido,

27 Al menos 11 países del continente americano gozan de mecanismos de acción afirmativa como el sistema de cuotas de participación política de las mujeres.
28 CEDAW, artículo 4.
29 Se ha establecido que la efectividad del sistema de cuotas depende de la naturaleza del sistema electoral de cada país. Funciona de manera óptima en los sistemas de representación proporcional de lista cerrada y en aquellos países donde la ley le exige a los partidos políticos que incluyan a mujeres candidatas en los primeros lugares de sus listas, de manera que se evite que estén ubicadas en lugares donde no tienen posibilidad de ser electas. El sistema de cuotas también es eficaz en los países donde existen mecanismos de aplicación y sanción por incumplimiento de dichos mandatos. El sistema de cuotas es el punto de partida para avanzar a la paridad. Entrevista a Gabriela Núñez, diario *La Hora*, 20 de agosto de 2009, p. 7.

es indispensable la labor concertada con la Secretaría General de Planificación y Programación (Segeplan), la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) y el Ministerio de Finanzas (Minfin).

- Definir y fortalecer los esquemas legales de participación del Conadur en el proceso de elaboración del presupuesto, en su calidad de garante de las políticas públicas de inversión que respondan a las decisiones territoriales y temáticas de los Consejos.

- Formación ciudadana para la participación y la buena gestión de los asuntos públicos. La calidad de los recursos humanos en la dirección de los correspondientes niveles asegura el desarrollo y la democracia.

- De forma paralela, es preciso restablecer las conexiones entre los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocode), los Municipales (Comude) y las maquinarias sectoriales de los Ministerios y Secretarías del Gobierno central, evitando la manipulación que desde el Congreso se realice con fines electorales.

- Fortalecer los mecanismos obligatorios de servicio y atención territorial de los Ministerios a los Consejos e incrementar los presupuestos de apoyo técnico del Gobierno central para estos últimos, a fin de brindar las capacitaciones y soporte adecuado para la formación de las personas, así como el acompañamiento técnico en la formulación de políticas, planes, proyectos y presupuestos.

4.7 Pobreza y desigualdad de género

En la base del paradigma del desarrollo humano se encuentra la idea de justicia y equidad, que demanda, por un lado, la eliminación de las privaciones fundamentales que sufren muchos seres humanos en la actualidad y, por el otro, la reducción de las desigualdades en aquellos factores que propician o limitan la realización de los seres humanos. Dentro del paradigma se puede considerar la pobreza como una limitación sistemática a las personas para ejercer su libertad de realización. La pobreza es la limitación extrema del desarrollo humano.

En este sentido, el papel del Estado en la reducción de la pobreza y la desigualdad mediante políticas y estrategias nacionales de largo plazo es imprescindible. Este Informe plantea las siguientes propuestas, las cuales recogen planteamientos recientes de PNUD y Cepal:[30]

- Construir un pacto social para avanzar en una nueva ecuación entre Estado, sociedad y mercado para la búsqueda de un desarrollo incluyente con menores niveles de pobreza extrema y desigualdad. Este pacto debe expresarse en varias dimensiones incluyendo la fiscal, la económica,[31] la social y la territorial. En las secciones anteriores se han abordado propuestas específicas relativas a la política fiscal, a la política social y a la atención de la territorialidad.

- Como resultado de este pacto social, formular, implementar y evaluar una política nacional de desarrollo de largo plazo que articule estrategias dirigidas a combatir la pobreza y a reducir las desigualdades, dentro de un planteamiento integral que busque el desarrollo humano continuo de la población con atención especial al área rural, a los pueblos indígenas y a las mujeres. En esta línea de trabajo, es importante darle seguimiento a la *Política nacional de desarrollo rural* y a la iniciativa de ley sobre desarrollo rural.

- En Latinoamérica, los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas han contribuido a reducir la pobreza en varios países. Estos programas –uno de los cuales se inició en Guatemala en 2008–, deben cumplir varias características básicas para su eficiencia y eficacia: a) la corresponsabilidad debe cumplirse efectivamente; b) la calidad de los servicios prestados en materia de salud y de educación, debe contribuir a incrementar las oportunidades de empleo y la productividad de las personas beneficiarias; c) una vez finalizado el período contemplado para la recepción de las transferencias monetarias condicionadas, los jóvenes beneficiarios (graduados del nivel medio) deben disponer de oportunidades efectivas de empleo productivo y; d) la selección de los beneficiarios debe responder a criterios claros y transparentes, lo cual implica contar con instrumentos administrativos sólidos y confiables y prevenir la manipulación de los programas con fines políticos y partidarios. Según las características socioculturales de cada país, debe atenderse, como en el caso de Guatemala, la pertinencia lingüística y cultural de los servicios públicos y otros compromisos hacia los pueblos indígenas asumidos por el Estado. El largo plazo también es relevante. Las medidas de política orientadas a reducir la pobreza no necesariamente logran disminuir las desigualdades. En este sentido, la asignación eficiente de los recursos públicos puede corregir las disparidades territoriales cuando va acompañada de políticas de desarrollo regional y local.

30 PNUD (2010) y Cepal (2010).
31 Véase la propuesta del INDH 2007/2008 (PNUD, 2008a) sobre la articulación entre economía y desarrollo humano.

- Las medidas que se requiere adoptar para alcanzar la igualdad de género deben tener un carácter integral que abarque todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural, que ofrezcan oportunidades de acceso a la educación, a la salud, a los recursos económicos, al empleo decente, a nuevos valores equitativos y permitan el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres.[32] Asimismo deben atender las brechas que afectan a las mujeres rurales y a las indígenas. Desde la presentación de la primera propuesta de política a favor de las mujeres en 1990 hasta la presentación de la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM) y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023 (PEO) en 2009 han transcurrido casi dos décadas de esfuerzos por la institucionalización de un instrumento de largo plazo En esta materia, el Informe propone:

- Dar continuidad a la Política entre diferentes períodos gubernamentales, procurando una consistencia técnica en su implementación, monitoreo constante y evaluación periódica. Elaborar planes operativos multianuales que permitan la operativización de las acciones estratégicas de dicha política en cada período gubernamental.

- Asegurar que las diferentes instituciones del Estado responsables por la implementación de dicha Política asuman su ejecución incluyendo los aspectos técnicos y presupuestales. Ello implica acciones de articulación y coordinación interinstitucional.

- Fortalecer los mecanismos de las mujeres desde el nivel local hasta el nacional.

- Elaborar presupuestos con enfoque de género que permitan evaluar el aporte del Estado para reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

5. Hacia un Estado plural

La conclusión que se deriva de los contenidos de este Informe es que el Estado posible y necesario en Guatemala, en esta época de amenazas pravas a su misma existencia, sólo puede ser un Estado democrático y, por ello mismo, de derecho, dirigido por una cohorte política prestigiosa por sus capacidades y honradez, y respaldada por una profunda presencia ciudadana, lo que se llamaría, en el lenguaje del PNUD, una democracia de ciudadanos. O para reiterar la denominación tantas veces usada, *un Estado fuerte por su legitimidad y eficacia*.

De las diversas funciones del Estado, también ya señaladas, hay que subrayar las que permiten elevar los actuales niveles de desarrollo humano. El desarrollo humano no solo se concreta en las dimensiones que mide el IDH, educación, salud e ingreso índice que, por cierto, debería elevarse y volverse menos diferente entre estratos socioeconómicos altos y bajos. Recuérdese que, como se mostró en el capítulo III (gráfica 3.2) el IDH del estrato bajo extremo guatemalteco es similar al de África subsahariana. El IDH del estrato alto guatemalteco es semejante al de Oceanía. El Estado también debe impulsar políticas que abran nuevas e iguales oportunidades de prosperar, libertad para elegir, fomentar capacidades entre todos y para todos. De diversas maneras, el desarrollo humano conduce al Estado plural porque la ampliación de oportunidades y capacidades beneficiarán a los pueblos indígenas, hasta hoy relegados y excluidos.

Por ello, este Informe culmina con la presentación del Estado plural. Primero fue el Estado liberal, fundado junto a una nación heterogénea, con monismo jurídico, con un grupo nacional monolingüe dominante y un reconocimiento excluyente de la ciudadanía. Después vino el Estado democrático desarrollista, en el que se avanzó al derogar las más abyectas leyes de corte colonial que calificaban al mercado de trabajo. También progresivamente mediante la Constitución de 1945 y luego de la Constitución de 1965 se llegó a una ciudadanía sin limitaciones por origen étnico, sexo o nivel educativo (analfabetismo). La Constitución de 1985 hizo por vez primera el reconocimiento de la pluriculturalidad y multietnicidad de la población guatemalteca. Luego, con los Acuerdos de paz, se ha creado un nuevo ambiente, en el que se reconoce plenamente la nación pluricultural, multiétnica y multilingüe y se dan algunos pasos con políticas interculturales y medidas aún muy formales para la inclusión de los pueblos indígenas.

El Estado plural se piensa como un Estado nuevo cuya construcción de largo plazo puede iniciarse ya. Para ello, son decisivos varios pasos, unos que deben producirse desde el Estado y otros en el interior de la sociedad. Se requiere resolver de forma adecuada los efectos de las raíces coloniales que están en los orígenes del Estado; asimismo, asumir con todas sus consecuencias que la nación no es homogénea, que contiene pueblos indígenas con culturas distintas. Ambas razones se condicionan mutuamente. La construcción del Estado plural solo puede ocurrir con el debilitamiento de las raíces coloniales que se manifiestan en las relaciones de subordinación y explotación notoriamente injustas con los indígenas y que han dado como resultado una condición histórica de exclusión.

32 *La Hora* (2009). «Entrevista a Gabriela Núñez». Guatemala, diario *La Hora*, 20 de agosto de 2009, p. 7

La condición colonial es la violencia, el racismo y las políticas y/o conductas de discriminación que perviven hasta la fecha. Se olvida que la explotación, el racismo y la discriminación se practican hoy día por muchos guatemaltecos. El Estado plural es el fin de esas políticas y de la cultura profundamente internalizada en que se funda ese poder. No es solo el Estado el que debe cambiar, también las prácticas cotidianas, conscientes o implícitas, cargadas de desprecio que ocurren en la sociedad. Como es un fenómeno profundamente impregnado en prácticas culturales cotidianas, para muchas personas no es advertido como comportamiento habitual ofensivo, ni mucho menos resulta obvio y creíble que el racismo y la discriminación sean problemas que incapaciten a la sociedad para emprender de manera conjunta un desarrollo humano integral. Tampoco es obvio que el racismo y la discriminación implican costos altos que limitan el desarrollo económico[33] y coartan los beneficios de la interfecundación cultural, impidiéndo el logro del bien común.

Los esfuerzos organizados de indígenas y ladinos constituyen la condición necesaria para el cambio; las políticas multiculturales desde el Estado son la condición suficiente. El Estado del futuro es plural porque reflejará y se organizará según la diversa condición cultural de la nación. El reconocimiento de esa pluralidad se acompaña del establecimiento de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los guatemaltecos y luego, a partir de allí, el reconocimiento de derechos colectivos indígenas.

Estos reconocimientos postulan la necesidad de superar al actual poder monista fundado en la ideología de la homogeneidad cultural y el asimilacionismo (distinto del mestizaje), que representa una amenaza para las culturas originarias. Deberá mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, que siguen siendo los más pobres de los guatemaltecos. Debe entenderse que el argumento a favor del Estado plural alude a un proceso de constitución de un poder nuevo, moderno, democrático, que requiere la ciudadanía plena de indígenas y no indígenas. La eliminación de la raíz colonial y de la cultura del racismo y la discriminación no solo son problemas de tiempo, sino de poder, de conflictos, que habrán de enfrentarse con ánimos de victoria.

Ya en el INDH 2005 se analizó el tema del Estado plural, estableciéndolo como el que es capaz de representar y expresar los intereses múltiples que se originan y se mueven en la sociedad. Poder plural significa algo distinto de lo que fueron los poderes «criollos» o «ladinos», y diverso de lo que podría ser un poder «étnico» o «indígena». Es plural, entre otras características, porque es un Estado multilingüe, que aplica el pluralismo jurídico, que administra las tensiones entre derechos colectivos (derechos de los pueblos indígenas y otros derechos de grupos) y personales (universales). El Estado actual puede impulsar medidas que contribuyan a disminuir las desigualdades y exclusiones indígenas, como las siguientes:

- Elevar sustancialmente las condiciones de trabajo y de vida de los pueblos indígenas, las condiciones de salud, vivienda y un medio ambiente seguro y sano. Este es un derecho de todos los guatemaltecos, pero se menciona en el presente Informe por la atroz condición de miseria en que vive la mayoría de personas indígenas.

- Reconocimiento del sistema jurídico de los pueblos indígenas, del pluralismo jurídico y de las prácticas correspondientes. Asegurar condiciones de acceso a la justicia, mediante la contratación de intérpretes en los idiomas indígenas y aumentando la judicatura en zonas predominantemente indígenas.

- Promoción del pluralismo cultural y la pertinencia lingüística y cultural en el sistema educativo y de salud.

- Mejorar sustancialmente la participación indígena en la dirección de los partidos políticos y organizaciones sociales, en los procesos electorales, en las oportunidades de trabajo público en puestos técnicos y de dirección.

- Sancionar las conductas de racismo y discriminación, veladas o explícitas, en el trabajo, en la escuela, en la vida social, en el uso del tiempo libre o en cualquier circunstancia de la cotidianidad. Asimismo, promover la ciudadanía intercultural.

- Evaluar la educación bilingüe intercultural, implementada en las últimas tres décadas, a fin de establecer el modelo que debería adoptar el país de acuerdo a las necesidades de los pueblos indígenas y de toda la población guatemalteca y asegurar la implementación del mismo en todas las comunidades lingüísticas mayas, xinkas y garífunas del país.

- Diseñar e implementar estrategias de discriminación positiva que favorezcan la matriculación, permanencia y finalización de la educación preprimaria, primaria, media y superior entre la niñez y juventud de los pueblos indígenas.

33 Vicepresidencia de la República (2006: Vol. I, 69 y ss).

- Todos estos derechos y oportunidades deben asegurarse de forma particular para la mujer indígena, que sigue siendo, hasta ahora, el más pavoroso ejemplo de las exclusiones sociales.

6. Apuntes sobre reformas del Estado

Desde hace varios años se debate en América Latina sobre la reforma del Estado y acerca de cuáles son los mejores caminos para plantearla, aprobarla e implementarla. Pero los criterios y motivaciones políticas han sido distintos. De hecho, varios países con criterios de modernización gerencial han emprendido de manera indistinta diversas reformas de carácter político-administrativo en su institucionalidad. Asimismo, se ha visto en varios países esfuerzos de diverso alcance y profundidad para reformas sectoriales en salud y educación, fiscales, en el aparato de justicia; e, igualmente, en políticas de descentralización. Las crisis del Estado, que se acentuaron en la década de los 90 del siglo XX bajo el influjo neoliberal, también fueron parte de los efectos de la globalización que introdujeron dudas acerca de la pertinencia del Estado nación.

Más recientemente, el tema de la reforma del Estado ha sido abordado desde criterios más políticos, para hacer frente a las agendas internacionales de libre comercio, a nuevas alianzas geopolíticas y a la crisis financiera global provocada por la especulación salvaje de los entes financieros del llamado primer mundo y la falta de regulaciones. Así también, en un afán por reorganizar o transformar al Estado para atender poblaciones históricamente marginadas. Por ejemplo, recientemente Bolivia promovió la creación de un Estado plurinacional con autonomía.

En Guatemala, los movimientos de reforma han ocurrido como dos «oleadas» o fases que no se pueden diferenciar de manera fácil, en las que el país ha seguido la tendencia regional. La primera, bajo la influencia doctrinaria del llamado Consenso de Washington. En este marco, el Estado fue concebido como un poder subsidiario, debilitando sus funciones de control del mercado y acentuando la productividad e inserción internacional. Luego, después de la firma de los *Acuerdos de paz*, básicamente después de 1996, ocurrió un movimiento contradictorio de creación de instancias de diálogo y participación interétnica. También se promulgó una ley del organismo ejecutivo con la que se procedió al desmantelamiento de la capacidad de construcción de infraestructura y de los servicios del sector público agrícola en los Ministerios correspondientes; la tercerización de servicios (privados) en las áreas de salud y educación, la venta de los pocos pero importantes activos del Estado. Nunca, ni antes ni ahora, se han aprobado reformas fiscales que aumenten la proporción de la carga presupuestaria.

La segunda «oleada» se está produciendo en el marco presente de las negociaciones de acuerdos de libre comercio (cuyos efectos aún no se perciben) y el impacto de la crisis financiera global que, a pesar de todas las decisiones de Gobiernos centrales de los países desarrollados para salvar sus economías, aún no ha sido resuelta ni se han producido responsables reales de la especulación desmedida. La experiencia más cercana ha sido el conjunto de intentos recientes de México, con una política de reforma desde el Congreso y la aprobación de una ley de reforma del Estado.

7. La reforma del Estado como un ejercicio de construcción ciudadana

El ejercicio de plantear un proceso de reforma de esta magnitud puede servir tanto como contrapeso a los peligrosos momentos de fragmentación social y de deterioro institucional, como de aprendizaje sobre la marcha. Puede ser útil, también, para un proceso de construcción de identidad y de ciudadanía. Las claves que se podrían utilizar son:

- Esquemas probados de construcción de confianza, para neutralizar y sobrepasar el enorme déficit de credibilidad en que se vive.

- Un liderazgo que conjugue y no divida, que debería ser colectivo y diverso, no unipersonal.

- Un proceso preparatorio en cuyo diseño, la metodología y contenidos tentativos se pueda armar un primer nivel de actores principales y representativos.

- Un acompañamiento técnico y, quizás soporte organizativo y gerencial externo, que el Estado, por medio del Gobierno de turno, podría solicitar a Naciones Unidas, por su experiencia en materia de diálogos nacionales de concertación. Este acompañamiento tendría que ser precedido de una evaluación de este tipo de experiencias.

- Un esfuerzo de organizaciones por vincular regularmente y de forma especial a organizaciones de los pueblos indígenas, organizaciones sociales de la provincia y de la metrópoli capitalina, previendo que la legitimidad de la participación emerja desde lo local y en forma horizontal.

Un esfuerzo de esta naturaleza debería conducir a un amplio foro nacional con múltiples espacios sociales. La construcción de un Estado moderno, plural, promotor del desarrollo humano, con todas las características que ello supone, depende de la voluntad de la nación. Es preciso concitar tal voluntad. El objetivo estratégico de esta transformación del Estado en uno más equitativo, más cercano, más pertinente, más preparado, mejor equipado y financiado y, por supuesto, más eficaz, para promover el desarrollo humano de la diversa población guatemalteca puede, en efecto, representar una oportunidad extraordinaria de participación y de formación de ciudadanía, de aprendizaje cívico, a la vez que de aporte múltiple, si se aborda como un verdadero ejercicio de concertación democrática, en torno a la *solución concertada de problemas concretos* que afligen a la población. Y, a partir de ello, del abordaje ordenado de otras dimensiones más complejas de procesos públicos de convivencia, de manejo integrado de servicios básicos a la ciudadanía, al igual que del diseño y manejo de instituciones complejas, de legislación y de la economía y la política, así como de las relaciones internacionales y la política exterior.

En términos operativos prácticos y concretos, se trata de emprender un esfuerzo concertado nacional, partiendo de una agenda mínima, inmediatamente comprensible y sentida por la población, con la voluntad y las acciones concretas de flexibilidad y eventual transformación institucionales, y, por supuesto, de reasignación de personal y de recursos. Algunos elementos a tener en cuenta para la organización y convocatoria de este esfuerzo:

- El papel de intermediación entre la sociedad y el Estado que deberían jugar y no han jugado los partidos políticos. La participación, en este ejercicio de aprendizaje colectivo y generación de propuesta concreta, resultaría en enormes beneficios para ellos mismos. En su participación resulta indispensable.

- Discutir la participación del Gobierno. Todos los Gobiernos recientes, de una u otra manera, han convocado a diálogos nacionales para concertar diversos contenidos de agenda pública. Pero los liderazgos de diversos sectores de la sociedad civil y de los partidos políticos desconfían de estas convocatorias por los muy escasos resultados que se han derivado de estos ejercicios y más bien se los ha juzgado mayoritariamente (salvo raras excepciones) como distractores o neutralizadores de reclamos ciudadanos legítimos.

Se propone, en concreto, una convocatoria pactada entre instituciones y organizaciones reconocidas y representativas de la sociedad, con la participación del Gobierno (de los poderes del Estado, cuando corresponda), para un ejercicio de diálogo ciudadano, probablemente diferenciado según las materias a abordar así como la urgencia o no de sus resultados, capaz de generar planteamientos de alcances diversos según su importancia, urgencia y factibilidad en el tiempo, y según el arraigo en agendas concretas del quehacer nacional.

En este proceso, el gran objetivo es la modernización del Estado. A partir de un diagnóstico sobre el Estado, su funcionamiento y su desempeño; del análisis de propuestas de reformas ya concertadas y de la evaluación de experiencias de reforma del Estado en otros países, se plantea un proyecto transformador, enfocado en una visión compartida del Estado deseable y posible. Este Informe ha planteado la necesidad de transformar el Estado actual en un Estado moderno, democrático, fuerte (eficaz, eficiente, legítimo, con recursos monetarios, transparente, de derecho), plural y promotor del desarrollo humano. Guatemala: hacia el Estado para el desarrollo humano es un llamado al debate nacional sobre el Estado y a la acción para su transformación.

Anexo estadístico

Índice de cuadros

1. Panorama general

1.1. Algunos indicadores básicos
1.2. Estado reciente del avance en el cumplimiento de los objetivos del milenio
1.3. Indicadores básicos de economía

2. Cuentas Nacionales

2.1. Producto interno bruto por el origen de la producción y por el destino del gasto (estructura)
2.2. Producto interno bruto por el origen de la producción y por el destino del gasto (variación)
2.3. Formación bruta de capital

3. Moneda y banca

3.1. Indicadores de precios
3.2. Panorama monetario
3.3. Balanza cambiaria anual
3.4. Cartera de créditos según tipo de garantía
3.5. Préstamos y descuentos concedidos por el Sistema Bancario según departamento
3.6. Préstamos y descuentos concedidos por el Sistema Bancario según destino económico

4. Sector externo

4.1. Balanza de pagos
4.2. Exportaciones de los principales productos
4.3. Valor FOB de las exportaciones según producto
4.4. Valor FOB de las exportaciones según país comprador
4.5. Valor CIF de las importaciones según tipo de productos (clasificación CUODE y SAC)
4.6. Valor CIF de las importaciones según país vendedor

5. Sector fiscal

5.1. Situación financiera del Gobierno Central
5.2. Ingresos del Gobierno Central
5.3. Recaudación tributaria anual
5.4. Gasto público del Gobierno Central, según finalidad y función
5.5. Gasto público del Gobierno Central, según entidad
5.6. Gasto público del Gobierno Central destinado a Fondos Sociales y a sectores sociales prioritarios
5.7. Clasificación de las rigideces fiscales de acuerdo con su rasgo dominante

6. Educación

6.1. Tasa de alfabetismo por departamento, ambos sexos
6.2. Tasa de alfabetismo por departamento, hombres
6.3. Tasa de alfabetismo por departamento, mujeres
6.4. Indicadores básicos del sistema educativo por nivel y ciclo
6.5. Tasa bruta de escolaridad por nivel educativo y sexo, según departamento
6.6. Tasa neta de escolaridad por nivel educativo y sexo, según departamento
6.7. Tasas de aprobación, de deserción y de repitencia por nivel educativo
6.8. Educación bilingüe intercultural según nivel por departamento
6.9. Número promedio de alumnos por docente según nivel y ciclo

7. Salud materno infantil

7.1. Algunos indicadores de salud materno infantil
7.2. Desnutrición crónica y mortalidad infantil por área y región
7.3. Indicadores de desnutrición y mortalidad infantil según etnicidad
7.4. Indicadores de desnutrición infantil por departamento
7.5. Indicadores de mortalidad infantil por área, etnicidad y departamento
7.6. Vacunación de niños de 12 a 59 años
7.7. Prevalencia y tratamiento de enfermedades infantiles
7.8. Tasa Global de Fecundidad y uso de métodos anticonceptivos
7.9. Tasas de fecundidad por área, etnicidad y departamento
7.10. Tasa global de fecundidad deseada y no deseada y uso actual de métodos anticonceptivos
7.11. Atención de embarazo y parto por área, etnicidad y departamento

8. Población

8.1. Algunos indicadores demográficos básicos
8.2. Proyecciones de población y porcentaje femenino
8.3. Proyecciones de población por departamento
8.4. Población con familiares en el extranjero según departamento, sexo y área
8.5. Población residente en el extranjero y volumen de remesas según departamento

9. Seguridad ciudadana

9.1. Homicidios anuales según departamento
9.2. Victimización según tipo de hecho delictivo por departamento
9.3. Acciones registradas de la Policía Nacional Civil
9.4. Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar según tipo de agresión

10. Presencia del Estado

10.1. Índice de densidad del Estado y sus componentes
10.2. Componentes de los subíndices del IDE
10.3. Personal del MSPAS y docentes del Mineduc por municipio según nivel y ciclo
10.4. Densidad de la burocracia por departamento
10.5. Presupuesto de Gastos del Gobierno Central por departamento
10.6. Presupuesto de Gastos del Gobierno Central según finalidad por departamento

Cuadro 1.1 GUATEMALA (2000, 2005 y 2010) Algunos indicadores básicos

	c. 2000	c. 2005	c. 2010
Desarrollo humano [a]			
Índice de desarrollo humano (2000, 2006 y 2007)	0.634	0.702	0.704
Índice de desarrollo relativo al género (2000 y 2006)	0.609	0.684	
Índice de potenciación de género (2000 y 2006)	0.460	0.442	
Pobreza (2000 y 2006) [b]			
Pobreza extrema (%)	15.7	15.2	
(millones de habitantes)	1.8	2.0	
Pobreza total (%)	56.1	50.9	
(millones de habitantes)	6.4	6.6	
Desigualdad (2000 y 2006) [b]			
Coeficiente de Gini de los ingresos familiares	0.570	0.562	
Coeficiente de Gini del consumo familiar	0.476	0.448	
Participación del quintil más alto (Q5) en el ingreso total	61.8	60.3	
Participación del quintil más bajo (Q1) en el ingreso total	2.8	2.9	
Ratio Q5/Q1	22.0	21.0	
Población [c]			
Población (millones de habitantes)	11.2	12.7	14.4
Mujeres (%)	50.9	51.1	51.2
Urbano (%)	43.0	50.0	57.2
Esperanza de vida al nacer (años) d/	68.9	70.2	71.4
Hombres	65.5	66.7	67.9
Mujeres	72.5	73.8	75.0
Tasa bruta de natalidad (por mil) d/	35.8	33.3	30.5
Tasa global de fecundidad d/	4.6	4.2	3.7
Tasa de crecimiento natural (por mil hab.) d/	29.7	27.6	25.1
Población menor de 15 años (%)	44.1	43.2	41.5
Población de 65 y más (%)	4.0	4.3	4.4
Relación de dependencia	92.6	90.3	85.0
Edad mediana	17.7	18.2	18.8
Educación			
Tasa neta de escolaridad (%, 2000, 2005 y 2008) e/			
Preprimaria	37.3	47.0	49.0
Primaria	85.4	93.5	95.1
Básico	24.7	33.2	37.2
Diversificado	15.4	19.0	20.1
Tasa de repitencia interanual (%, 2000, 2005 y 2008) e/			
Primaria	15.2	12.9	12.7
Básico	4.4	2.9	3.3
Diversificado	1.6	1.1	1.2
Tasa de aprobación (%, 2000, 2005 y 2008) e/			
Primaria	82.2	85.0	87.0
Básico	54.0	58.6	67.3
Diversificado	65.6	68.1	76.3

Cuadro 1.1 GUATEMALA (2000, 2005 y 2010) Algunos indicadores básicos

	c. 2000	c. 2005	c. 2010
Tasa neta de deserción (%, 2000, 2005 y 2008) [e]			
Preprimaria	18.0	5.2	6.5
Primaria	10.4	6.2	5.7
Básico	14.4	5.3	9.2
Diversificado	14.4	4.9	8.4
Tasa de alfabetismo (%, mayores de 15 años, 2005 y 2009) [f]		74.8	80.5
Hombres		79.1	82.6
Mujeres		70.9	78.6
Trabajo (2000 y 2006)			
Tasa de participación económica (%)	59.3	58.8	
Tasa de desempleo abierto (% de la PEA)	5.6	1.8	
Informalidad (% de la población ocupada)	75.0	71.3	
Subempleo (% de la población ocupada)	8.4	15.2	
Población ocupada dependiente con salario inferior al mínimo oficial	26.3	50.1	
Población ocupada dependiente con salario inferior al valor de una canasta básica vital	89.1	87.0	
Población ocupada dependiente con salario inferior al valor de una canasta básica de alimentos	68.5	61.4	
Gasto público en sectores sociales prioritarios (% PIB, 2000, 2005 y 2009) [g]	5.01	6.14	6.69
Salud y Asistencia Social	1.30	1.75	1.71
Educación, Ciencia y Cultura	2.42	2.94	3.50
Vivienda	0.08	0.15	0.10
Seguridad Interna	0.73	0.73	0.84
OJ y CC	0.32	0.36	0.34
Ministerio Público	0.16	0.22	0.20

Fuentes y notas:
a. PNUD e INDH Guatemala.
b. Elaboración con datos de Encovi (2000 y 2006).
c. Elaboración con datos y proyecciones de INE-CELADE.
d. Para el quinquenio respectivo.
e. Mineduc. Todos los sectores.
f. Conalfa.
g. Según las categorías definidas en los Acuerdos de Paz.

Cuadro 1.2 GUATEMALA (c. 1990, c. 2009) Estado reciente del avance en el cumplimiento de los objetivos del milenio

Objetivo, meta e indicador	(Año base, última estimación)	Valor del indicador		
		Base	Último dato	Meta
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre				
Meta 1.1: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas cuyo ingreso es menos de 1 dólar diario				
1.1.1 Población viviendo bajo la línea nacional de pobreza extrema (%)	(1989, 2006)	18.1	15.2	9.0
1.1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza extrema (%) a/	(1989, 2006)	4.5	3.4	n.d.
1.1.3 Consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población (%) a/	(1989, 2006)	6.2	5.6	n.d.
Meta 1.2: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre				
1.2.1 Niños menores de 5 años de peso inferior al normal (%)	(1987, 2008/9)	34.0	19.3	17.0
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal				
Meta 2.1: Velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria				
2.1.1 Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria	(1991, 2009)	71.6	98.3	100.0
2.1.2 Estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al sexto grado (%)	(1991, 2009)	43.7	77.6	100.0
2.1.3 Tasa de alfabetización en jóvenes de 15 a 24 años	(1989, 2006)	74.8	87.8	100.0
Objetivo 3: Promover la igualdad entre hombres y mujeres y la autonomia de la mujer				
Meta 3.1: Eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015				
3.1.1a Ratio niñas/niños, matriculación primaria	(1995, 2009)	0.84	0.93	1.00
3.1.1b Ratio niñas/niños, matriculación ciclo básico (secundaria)	(1995, 2009)	0.84	0.90	1.00
3.1.1c Ratio niñas/niños, matriculación ciclo diversificado (secundaria)	(1995, 2009)	0.97	1.00	1.00
3.1.1d Ratio mujeres/hombres, educación superior	(1994, 2010)	0.54	1.05	1.00
3.1.2 Ratio mujeres/hombres, tasa de alfabetización en jóvenes b/	(1989, 2006)	0.82	0.93	1.00
3.1.3 Mujeres remuneradas, ocupadas en el sector no agrícola (%)	(1989, 2006)	35.0	38.0	n.d.
3.1.4 Puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (%)	(1990, 2007)	7.0	12.0	n.d.
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de la niñez				
Meta 4.1: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años				
4.1.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por mil nacidos vivos) c/	(1987, 2008/9)	110.0	42.0	37.0
4.1.2 Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) c/	(1987, 2008/9)	73.0	30.0	24.0
4.1.3 Niños menores de 2 años, vacunados contra el sarampión (%)	(1987, 2008/9)	69.0	78.0	95.0
Objetivo 5: Mejorar la salud materna				
Meta 5.1: Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en 3 cuartas partes				
5.1.1 Razón de la mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos) c/	(1989, 2007)	219	135	55
5.1.2 Partos con asistencia de personal médico (%)	(1987, 2008/9)	29.2	51.3	n.d.
Meta 5.2. Lograr para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva				
5.2.1 Tasa de uso de anticonceptivos	(1987, 2008/9)	23	54	n.d.
5.2.2 Tasa de fecundidad en adolescentes	(1987, 2008/9)	139	98	n.d.
5.2.3 Cobertura de atención prenatal	(1987, 2008/9)	34	93	n.d.
5.2.4 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar	(1987, 2008/9)	19	21	n.d.
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades				
Meta 6.1: Haber detenido y comenzado a disminuir para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA				
6.1.1 Uso de condón en la última relación de alto riesgo	(2002, 2009)	57	56	n.d.

Cuadro 1.2 **GUATEMALA (c. 1990, c. 2009) Estado reciente del avance en el cumplimiento de los objetivos del milenio**

Objetivo, meta e indicador	(Año base, última estimación)	Valor del indicador		
		Base	Último dato	Meta
Meta 6.2: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de VIH/Sida a quienes lo necesitan				
6.2.1 Acceso a antiretrovirales de personas con infección avanzada por VIH (%)	(2003, 2009)	43	69	95
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente				
Meta 7.1: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente				
7.1.1 Superficie de las tierras cubiertas por bosques (%)	(1990, 2006)	40.0	36.3	n.d.
7.1.2 Superficie marina y terrestre protegida para conservar la diversidad biológica (%)	(1990, 2008)	24.0	32.3	n.d.
7.1.3 Uso de energía (equivalente en barriles de petróleo) por 1,000 dólares del PIB	(1990, 2006)	155.0	218.0	n.d.
7.1.4 Emisiones de dióxido de carbono per cápita (ton. p. c. anual)	(1990, 2006)	0.5	2.4	n.d.
Meta 7.2: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable y servicios de saneamiento				
7.2.1 Población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua				
a) Población con conexión a acceso a una red de distribución de agua (%)	(1989, 2006)	62.4	76.8	100.0
7.3.1 Población con acceso a mejores servicios de saneamiento				
b) Población en hogares con servicio sanitario lavable (%)	(1989, 2006)	28.5	48.2	100.0

Fuente: Segeplan (2010), excepto (*), elaboración propia, con base en Encuestas de Hogares.
a. Línea nacional basada en el consumo del hogar.
b. Jóvenes de 15 a 24 años de edad.
c. Las tasas de mortalidad en la niñez y mortalidad infantil están calculadas para un período de 5 años anteriores a la encuesta.
Usando un periodo de 10 años en lugar de 5 años se aumenta la confianza en las tasas especialmente para los análisis con características específicas.
n.d.: No definido.

Cuadro 1.3 Guatemala (2001, 2005-2009) Indicadores básicos de economía

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
A. Producto Interno Bruto						
Total						
Millones de Quetzales de 2001	146,977.8	166,722.0	175,700.0	186,800.0	192,900.0	193,900.0
Tasa de variación	2.4	3.3	5.4	6.3	3.3	0.5
Millones de Quetzales corrientes	146,977.8	207,728.9	229,836.1	261,760.1	295,894.1	307,369.1
Millones de USD corrientes	18,702.8	27,212.8	30,233.6	34,114.4	39,139.4	37,660.9
Per cápita						
Quetzales de 2001	12,776.6	13,127.1	13,495.2	13,995.5	14,105.3	13,831.4
Tasa de variación	-0.1	0.7	2.8	3.7	0.8	-1.9
Quetzales corrientes	12,776.6	16,355.8	17,654.2	19,615.2	21,633.1	21,928.2
USD corrientes	1,625.8	2,142.6	2,322.3	2,556.4	2,861.5	2,686.8
B. Sector fiscal (% PIB)						
Ingresos totales	12.4	12.0	12.7	13.0	12.1	11.2
Ingresos tributarios	10.8	11.2	11.9	12.2	11.3	10.4
Impuestos directos	2.6	2.9	3.3	3.3	3.3	3.2
Impuestos indirectos	8.2	8.3	8.5	8.9	8.0	7.3
Gastos totales	15.1	14.9	15.9	15.4	14.5	15.1
Déficit fiscal	-2.1	-1.7	-1.9	-1.5	-1.6	-3.2
Saldo total de la deuda pública	22.0	21.6	21.9	21.6	20.1	23.0
Deuda interna	6.3	7.9	8.8	9.2	8.9	10.0
Deuda externa	15.6	13.7	13.1	12.4	11.2	13.1
C. Sector monetario (tasas de variación)						
Medio circulante (M1)	7.8	17.8	18.1	14.7	3.2	5.7
Medios de pago (M2)	14.4	14.6	18.2	8.3	6.4	7.5
Emisión monetaria	15.4	13.0	10.6	26.9	-1.7	8.0
Base monetaria	13.4	10.8	20.8	11.4	0.7	11.0
Numerario en circulación	14.6	11.8	17.1	15.8	-1.4	8.5
Encaje bancario (MN)	11.7	9.5	26.1	5.3	3.8	14.7
Depósitos en los bancos nacionales (MN)	11.1	15.3	18.4	6.5	8.4	7.2
Monetarios	11.2	21.8	18.6	14.1	6.0	4.1
Cuasimonetarios	11.1	11.6	18.2	1.9	10.0	9.3
Crédito total del sistema bancario	14.4	23.9	29.4	24.5	5.6	3.9
Crédito neto al sector público	30.1	125.3	33.8	-5.5	-142.8	-195.7
Crédito neto al sector privado	14.0	21.4	29.2	26.0	11.0	1.1
Tasa de interés (MN)						
Activa	17.9	12.7	12.9	12.9	13.8	13.6
Pasiva	7.7	4.6	4.8	4.9	5.5	5.6
Margen de intermediación	10.2	8.1	8.1	8.0	8.3	8.0
Tasa de interés (ME)						
Activa	8.8	7.2	7.6	7.6	8.5	8.6
Pasiva	4.0	3.4	3.8	3.6	3.8	3.9
Margen de intermediación	4.8	3.8	3.8	4.0	4.7	4.7
Ritmo inflacionario (a diciembre de cada año)	8.9	8.6	5.8	8.8	9.4	-0.3

Cuadro 1.3 **Guatemala (2001, 2005-2009) Indicadores básicos de economía**

Tipo de cambio promedio (Q × USD)						
Compra	7.85	7.62	7.59	7.66	7.55	8.15
Venta	7.87	7.64	7.61	7.68	7.57	8.17
Ratio salario mínimo/costo canasta básica						
SM agrícola / CB alimentos	0.63	0.82	0.85	0.80	0.71	0.82
SM no-agrícola / CB alimentos	0.69	0.85	0.88	0.83	0.74	0.82
SM agrícola / CB vital	0.34	0.45	0.47	0.44	0.39	0.45
SM no-agrícola / CB vital	0.38	0.46	0.48	0.45	0.40	0.45
D. Sector externo						
Exportaciones FOB (tasa de variación)	-3.4	6.9	11.7	14.7	12.2	-6.8
Importaciones CIF (tasa de variación)	16.9	10.8	13.5	13.9	7.2	-20.7
Saldo balanza comercial (% PIB)	-16.8	-18.8	-19.5	-19.6	-17.4	-11.5
Reservas monetarias internacionales netas (USD millones)	2,347.9	3,782.4	4,061.1	4,320.3	4,658.8	5,212.6
Ingresos por remesas familiares						
USD millones	592.3	2,992.8	3,609.8	4,128.4	4,314.7	3,912.3
Como porcentaje del PIB	3.2	11.0	11.9	12.1	11.0	10.4

Fuentes: Ministerio de Finanzas Públicas, Banco de Guatemala, Superintendencia de Bancos e INE. Véanse tablas de economía más detalladas.

Cuadro 2.1 **GUATEMALA (2001, 2005-2009): Producto interno bruto por el origen de la producción y por el destino del gasto Estructura porcentual**

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Millardos de quetzales a precios de 2001	147.0	166.7	175.7	186.8	192.9	193.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Por el origen de la producción a/						
1. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.9	14.1	13.5	13.5	13.1	13.6
2. Explotación de minas y canteras	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6
3. Industrias manufactureras	19.7	19.3	19.0	18.4	18.2	18.0
4. Suministro de electricidad y captación de agua	2.6	2.7	2.6	2.6	2.6	2.5
5. Construcción	3.9	3.7	3.9	4.0	3.9	3.3
6. Comercio al por mayor y al por menor	12.9	12.5	12.3	12.1	11.8	11.5
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.3	7.2	8.0	9.3	10.2	10.6
8. Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	2.6	3.5	3.8	4.0	4.1	4.3
9. Alquiler de vivienda	10.2	10.4	10.2	10.0	10.0	10.0
10. Servicios privados	15.5	15.3	15.3	15.2	15.6	15.6
11. Administración pública y defensa	7.4	6.4	6.4	6.3	6.4	7.0
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente -SIFMI-	-2.3	-3.0	-3.4	-3.7	-3.8	-3.9
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	7.6	7.7	7.7	7.8	7.3	7.1
Por el destino del gasto a/						
1. Gastos en consumo final de los hogares	83.4	85.5	84.9	84.2	85.2	84.9
2. Gastos en consumo del gobierno general	10.1	8.3	8.3	8.5	9.1	10.5
3. Formación bruta de capital fijo	18.3	17.6	19.4	19.1	17.4	14.6
Construcción	7.7	7.1	7.9	8.1	7.8	6.8
Maquinaria y equipo	10.6	10.6	11.5	11.0	9.6	7.8
4. Variación de existencias	1.4	1.5	0.7	1.3	-1.5	-1.7
5. Exportación de bienes y servicios	28.2	26.4	26.2	27.0	26.3	24.5
6. Importación de bienes y servicios	41.3	39.3	39.6	40.0	36.5	32.8

Fuente: Banco de Guatemala.
a. La discrepancia entre el total y la suma de los componentes se debe a la diferencia por no aditividad de índices encadenados.

Cuadro 2.2 **GUATEMALA (2004-2009): Producto interno bruto por el origen de la producción y por el destino del gasto**
Tasas de variación porcentual [a/]

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	3.2	3.3	5.4	6.3	3.3	0.5
Por el origen de la producción [b/]						
1. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4.2	2.1	1.3	5.9	0.9	3.8
2. Explotación de minas y canteras	-11.9	-3.2	17.6	13.9	-4.3	4.0
3. Industrias manufactureras	4.9	2.6	3.8	3.0	2.0	-0.9
4. Suministro de electricidad y captación de agua	3.6	2.7	3.0	6.3	1.6	1.1
5. Construcción	-8.9	4.5	13.1	8.8	-0.8	-11.8
6. Comercio al por mayor y al por menor	3.1	3.2	3.9	4.1	2.0	-2.1
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	15.4	11.3	18.6	22.8	14.5	2.8
8. Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	9.5	15.0	16.1	9.9	8.3	3.8
9. Alquiler de vivienda	4.3	2.4	2.7	3.9	3.6	3.0
10. Servicios privados	2.3	2.3	5.5	6.6	6.4	1.0
11. Administración pública y defensa	-3.4	2.4	5.3	4.6	4.3	12.8
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente -SIFMI-	11.8	14.5	16.7	13.3	6.2	7.5
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	5.2	4.3	5.7	6.6	-1.2	-3.6
Por el destino del gasto [b/]						
1. Gastos en consumo final de los hogares	3.9	4.3	4.7	5.4	4.4	0.2
2. Gastos en consumo del gobierno general	-6.6	1.7	5.7	8.3	11.3	14.4
3. Formación bruta de capital fijo	-1.2	4.3	15.7	5.0	-6.2	-15.1
Construcción	-13.4	7.2	16.9	8.3	-0.5	-12.4
Maquinaria y equipo	10.0	2.0	14.8	2.1	-11.6	-18.1
5. Exportación de bienes y servicios	8.2	-2.1	4.8	9.4	-0.2	-6.2
6. Importación de bienes y servicios	5.7	-0.6	6.5	7.2	-5.7	-9.4

Fuente: Banco de Guatemala.
a. A precios constantes de 2001.
b. La discrepancia entre el total y la suma de los componentes se debe a la diferencia por no aditividad de índices encadenados.

Cuadro 2.3 **GUATEMALA (2004-2009): Formación bruta de capital Q millones de 2001 y porcentajes**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Milllones de quetzales (a precios de 2001)					
Formación bruta de capital (1 + 4) [a/]	**32,156.3**	**31,822.7**	**35,420.1**	**38,079.9**	**30,907.7**	**24,972.9**
1. Formación bruta de capital fijo (2 + 3)	28,153.0	29,356.7	33,975.0	35,657.6	33,437.8	28,404.5
2. Formación bruta de capital fijo pública	3,740.2	4,029.9	4,684.6	5,788.1	5,159.8	5,081.1
Construcción	3,545.9	3,495.9	4,464.3	5,137.4	4,485.3	4,542.2
Maquinaria y equipo	162.7	563.1	170.7	667.0	711.0	534.0
3. Formación bruta de capital fijo privada	24,543.1	25,448.4	29,428.6	29,888.6	28,338.5	23,237.8
Construcción	7,568.0	8,414.1	9,454.0	9,933.5	10,507.4	8,590.8
Maquinaria y equipo	17,079.7	17,028.1	20,029.2	19,922.5	17,478.1	14,367.5
4. Variación de existencias	4,096.8	2,462.8	1,354.1	2,427.4	-2,851.2	-3,720.9
	Estructura porcentual					
Formación bruta de capital (1 + 4) [a/]	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**98.8**
1. Formación bruta de capital fijo (2 + 3)	87.6	92.3	96.0	98.0	108.2	113.7
2. Formación bruta de capital fijo pública	11.6	12.7	13.2	15.4	16.7	20.3
Construcción	11.0	11.0	12.6	13.2	14.5	18.2
Maquinaria y equipo	0.5	1.8	0.5	2.4	2.3	2.1
3. Formación bruta de capital fijo privada	76.3	80.0	83.1	82.7	91.7	93.1
Construcción	23.5	26.4	26.7	27.9	34.0	34.4
Maquinaria y equipo	53.1	53.5	56.6	27.8	56.5	57.5
4. Variación de existencias	12.7	7.7	3.7	1.5	-9.2	-14.9
	Tasas de variación (%)					
Formación bruta de capital	**3.5**	**-1.0**	**11.3**	**7.5**	**-18.8**	**-19.2**
1. Formación bruta de capital fijo (2 + 3)	-1.2	4.3	15.7	5.0	-6.2	-15.1
2. Formación bruta de capital fijo pública	-31.5	7.7	16.2	23.6	-10.9	-1.5
Construcción	-28.9	-1.4	27.7	15.1	-12.7	1.3
Maquinaria y equipo	-64.3	246.1	-69.7	290.7	6.6	-24.9
3. Formación bruta de capital fijo privada	6.5	3.7	15.6	1.6	-5.2	-18.0
Construcción	-3.5	11.2	12.4	5.1	5.8	-18.2
Maquinaria y equipo	12.2	-0.3	17.6	-0.5	-12.3	-17.8

Fuente: Banguat.

[a/] La discrepancia entre el total y la suma de los componentes se debe a la diferencia por no aditividad de índices encadenados.

Cuadro 3.1 GUATEMALA (1995, 2000 - 2009): Indicadores de precios [a] Índices (base 2000=100) y quetzales

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Índice de precios al consumidor (base 2000)	**100.0**	**145.4**	**153.8**	**167.2**	**183.0**	**182.4**
Regiones:						
Metropolitana	100.0	143.8	151.9	165.2	179.7	180.0
Norte	100.0	142.7	150.9	163.8	182.5	183.5
Nororiente	100.0	146.8	155.7	170.1	184.5	185.6
Suroriente	100.0	164.7	176.4	198.2	219.7	220.0
Central	100.0	146.4	152.8	165.7	185.3	180.5
Suroccidente	100.0	145.8	153.7	166.0	182.0	180.5
Noroccidente	100.0	149.7	164.6	177.2	195.2	193.3
Petén	100.0	146.5	158.4	170.0	193.5	183.5
Grupos de productos:						
Alimentos y bebidas no-alcohólicas	100.0	164.2	174.8	195.6	219.7	213.5
Vestuario y calzado	100.0	125.3	128.4	132.5	136.4	138.5
Vivienda, agua, electricidad y combustibles	100.0	133.5	140.1	150.5	157.2	160.2
Mobiliario, equipo y mantenimiento de vivienda	100.0	132.9	139.3	146.9	164.8	167.8
Educación	100.0	144.1	150.1	155.2	163.6	156.4
Salud	100.0	135.3	144.3	150.0	157.7	164.7
Recreación y cultura	100.0	137.6	145.9	157.9	166.5	171.3
Transporte y comunicaciones	100.0	129.6	139.7	154.8	171.0	176.7
Otros bienes y servicios diversos	100.0	135.6	141.5	147.1	158.0	162.2
Poder adquisitivo del quetzal (base 2000=1)	1.000	0.688	0.650	0.598	0.547	0.548
Costo de la canasta básica						
Costo CBA (Q mensuales)	1,162.51	1,405.53	1,493.27	1,662.59	1,976.05	1,897.32
Costo CBV (Q mensuales)	2,121.37	2,564.83	2,724.94	3,033.92	3,605.94	3,462.26
Salarios mínimos						
Agrícola (Q mensuales)	648.60	1,158.00	1,273.80	1,337.40	1,410.00	1,560.00
No-agrícola (Q mensuales)	715.50	1,190.10	1,309.20	1,374.60	1,455.00	1,560.00
Tipo de cambio (Q x USD)						
Promedio del año						
Compra	7.76	7.62	7.59	7.66	7.55	8.15
Venta	7.77	7.64	7.61	7.68	7.57	8.17
Último día del año						
Compra	7.72	7.60	7.60	7.68	7.56	8.17
Venta	7.74	7.62	7.62	7.70	7.59	8.20

Fuente: INE y Banco de Guatemala.

a. A diciembre de cada año.

CBA: Canasta Básica de Alimentos. CBV: Canasta Básica Vital.

Cuadro 3.2 GUATEMALA (2000, 2005-2009) Panorama monetario [a/] Millones de quetzales

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Tipo de cambio (Q x US$)	7.72	7.60	7.60	7.53	7.78	8.10
I. Monetización externa	**11,027.2**	**22,654.2**	**23,175.9**	**22,140.8**	**36,253.2**	**42,197.5**
1. Activo externo	15,993.4	30,838.0	33,643.9	35,973.7	38,921.7	43,548.0
2. Pasivo externo	-4,966.2	-8,183.8	-10,468.0	-13,832.9	0.0	0.0
II. Activos internos netos	**29,474.9**	**51,528.2**	**64,201.5**	**74,726.4**	**-6,089.2**	**-7,443.3**
1. Actividad crediticia	25,586.2	44,490.5	58,472.4	72,686.4	-6,280.6	-3,586.7
1.1 Al sector público neto	-3,297.9	-5,093.3	-5,240.5	-6,886.3	-8,342.3	-5,647.7
1.2 Al sector privado	26,561.9	48,277.3	62,198.8	78,567.0	0.0	0.0
(En moneda extranjera)	4,408.3	12,228.8	15,858.4	23,324.3	0.0	0.0
1.3 A los bancos (en moneda nacional)	0.0	0.0	0.0	0.0	2,054.3	2,053.6
1.4 A las financieras	2,322.2	1,306.5	1,514.1	1,005.6	7.4	7.4
(En moneda extranjera)	0.0	177.5	354.6	132.7	0.0	0.0
(En moneda nacional)	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4	7.4
2. Encaje en moneda nacional	-29.3	-23.2	-10.6	-11.6	0.0	0.0
3. Encaje en moneda extranjera	0.0	-10.5	-1.3	-2.1	0.0	0.0
4. Otros activos netos	9,379.3	14,168.1	12,356.1	9,692.3	13,216.0	9,755.7
5. Obligaciones mediano y largo plazo	-814.6	-45.4	-74.3	-525.6	0.0	0.0
6. Bonos de estabilización	-17.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
7. Operaciones compra venta de valores en MN	-4,629.3	-7,051.3	-6,738.5	-6,761.4	-15,559.4	-14,830.7
7.1 Con entidades públicas	-2,523.3	-5,577.2	-5,194.8	-5,140.2	-4,711.7	-3,700.6
7.2 Otros inversionistas	-2,106.0	-1,474.1	-1,543.7	-1,621.2	-10,847.7	-11,130.1
8. Operaciones compra venta de valores en ME	0.0	0.0	197.7	-351.6	-21.5	-37.7
8.1 Con entidades públicas	0.0	0.0	197.7	-351.7	-21.6	-37.8
III. Obligaciones monetarias	**40,502.1**	**74,182.5**	**86,982.0**	**96,867.2**	**30,276.2**	**34,848.6**
IV. Dinero primario	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**28,639.9**	**31,804.3**
V. Encaje en ME	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**1,636.3**	**3,044.3**
VI. Medio circulante en moneda nacional	**17,866.2**	**32,816.2**	**38,868.9**	**44,453.2**	**16,745.5**	**18,165.9**
1. Numerario en circulación	7,281.0	12,516.1	14,744.0	16,976.7	16,745.5	18,165.9
2. Depósitos monetarios	10,585.2	20,300.1	24,124.9	27,476.5	0.0	0.0
VII. Cuasidinero en MN	**22,563.0**	**33,227.4**	**38,445.9**	**40,027.9**	**0.0**	**0.0**
VIII. Medios de pago en MN	**40,429.2**	**66,043.6**	**77,314.8**	**84,481.1**	**16,745.5**	**18,165.9**
IX. Depósitos monetarios en ME	**32.6**	**3,457.0**	**4,159.4**	**5,965.0**	**0.0**	**0.0**
X. Cuasidinero en ME	**40.3**	**4,681.9**	**5,507.8**	**6,421.1**	**0.0**	**0.0**
XI. Medios de pago en ME	**72.9**	**8,138.9**	**9,667.2**	**12,386.1**	**0.0**	**0.0**
XII. Medios de pagos totales	**40,502.1**	**74,182.5**	**86,982.0**	**96,867.2**	**16,745.5**	**18,165.9**

Fuente: Banco de Guatemala.

a. Tipo base monetaria

Cuadro 3.3 GUATEMALA (1995, 2000-2009) Balanza cambiaria anual USD Millones

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
1. Compras	**6,019.8**	**12,629.9**	**18,467.2**	**21,900.6**	**24,274.7**	**26,210.3**	**23,802.2**
Exportaciones	2,314.6	2,954.1	3,644.8	3,813.7	4,219.4	5,034.6	4,795.3
Transporte	28.0	31.7	41.8	122.0	86.7	60.0	72.4
Rendimiento de inversiones	46.4	161.9	184.2	290.3	385.1	491.9	163.2
i. Inversiones	29.2	136.7	181.3	281.8	369.9	484.9	156.8
ii. Préstamos	17.2	25.3	3.0	8.5	15.2	7.0	6.5
Turismo y viajes	238.8	535.3	868.9	1,012.8	1,199.3	1,275.6	1,152.9
Servicios de gobierno	29.7	57.7	58.1	69.4	89.8	87.8	86.4
Seguros	8.3	16.6	61.4	78.5	61.5	56.8	62.3
Misceláneos	242.6	51.1	104.9	138.2	232.2	189.2	183.9
Transferencias y donaciones	478.4	715.9	3,349.5	4,149.8	4,720.0	4,865.3	4,406.2
Capital privado	2,551.4	7,996.3	10,016.1	11,654.6	12,716.0	13,796.0	11,889.0
i. Inversiones directas	1,641.2	3,799.2	1,134.2	1,357.5	1,504.7	1,553.1	1,473.5
ii. Préstamos	910.2	4,197.1	8,881.9	10,297.1	11,211.3	12,242.9	10,415.5
Capital oficial y bancario	81.6	109.3	137.3	571.2	564.7	353.1	990.5
i. Líneas de crédito	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ii. Préstamos	81.6	109.3	137.3	571.2	564.7	353.1	990.5
2. Ventas	**6,188.9**	**11,971.5**	**17,970.6**	**20,596.7**	**22,895.1**	**24,776.3**	**22,147.8**
Importaciones	2,855.6	3,406.6	6,010.2	7,279.6	9,363.5	11,695.3	9,362.2
Transporte	7.3	9.7	13.4	31.9	31.2	50.8	45.7
Rendimiento de inversiones	126.4	212.8	232.2	307.4	284.8	274.7	279.6
i. Inversiones	6.9	66.5	130.4	179.3	133.0	115.8	111.6
ii. Préstamos	119.6	146.4	101.8	128.1	151.8	158.9	168.0
Turismo y viajes	283.2	368.3	755.5	789.4	843.5	891.7	799.4
Servicios de gobierno	22.7	39.7	53.7	53.8	42.2	33.6	30.3
Seguros	17.8	15.9	69.7	88.3	84.6	76.9	93.4
Misceláneos	220.8	43.6	49.4	199.5	210.3	173.1	207.4
Transferencias y donaciones	71.7	86.9	122.1	79.5	53.0	68.2	77.7
Capital privado	2,394.9	7,654.3	10,466.2	11,526.4	11,766.5	11,250.2	10,972.1
i. Inversiones directas	2,021.2	5,919.7	2,201.9	2,612.3	2,410.4	2,262.2	1,966.9
ii. Préstamos	373.7	1,734.6	8,264.3	8,914.1	9,356.0	8,988.0	9,005.2
Capital oficial y bancario	188.4	133.7	198.1	241.1	215.5	261.8	280.0
i. Líneas de crédito	38.7	22.1	0.5	0.3	0.0	0.0	0.0
ii. Préstamos	149.7	111.6	197.6	240.8	215.5	261.8	280.0
3. Saldo	**-169.1**	**658.5**	**496.6**	**1,303.9**	**1,379.6**	**1,434.0**	**1,654.4**

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 3.4 GUATEMALA (2000 - 2009): Cartera de créditos según tipo de garantía

En millones de quetzales

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Total cartera (1+2+3)	**23,269.4**	**43,560.1**	**50,641.9**	**68,983.6**	**74,825.5**	**76,003.3**
1. Cartera principal	**18,913.8**	**29,176.8**	**32,551.2**	**43,094.4**	**63,564.4**	**66,142.8**
Fiduciarios	12,099.9	16,481.2	19,095.1	24,964.1	35,381.4	35,987.5
Prendarios - Fiduciarios	398.8	1,752.5	1,404.7	1,957.5	2,506.3	2,210.7
Prendarios	676.4	1,589.3	1,621.1	1,708.9	2,013.1	2,169.2
Hipotecarios - Fiduciarios	229.7	876.7	1,074.8	1,832.9	3,794.2	4,419.8
Hipotecarios - Prendarios	92.5	302.2	444.0	590.4	770.2	708.3
Hipotecarios	4,953.6	7,739.2	8,351.9	11,043.5	17,637.9	19,124.9
Con bono de prenda	387.8	137.7	101.3	101.8	109.7	125.3
Hipotecarios - Prendarios - Fiduciarios	60.1	129.1	184.8	302.1	739.8	778.0
Con garantía de obligaciones propias	14.9	168.9	273.4	593.2	611.8	619.1
2. Otros créditos	**5,167.7**	**15,333.9**	**19,191.1**	**27,061.1**	**12,570.5**	**11,746.5**
Documentos descontados	653.1	630.8	434.2	667.4	981.9	910.3
Documentos por cobrar	2,565.6	355.5	434.8	497.3	2,870.5	2,401.7
Pagos por cartas de crédito	522.6	53.8	64.4	97.0	414.0	343.9
Tarjetas de crédito	271.7	480.9	1,233.5	2,758.7	3,980.9	4,596.2
Factoraje	416.2	1,730.9	2,012.5	1,381.6	132.3	111.6
Créditos cuentas monetarias	517.8	916.8	942.4	1,130.8	3,886.3	3,266.5
Venta activos extraordinarios	66.5	125.4	130.6	130.4	110.9	110.5
Deudores de ventas de mobiliario e inmuebles	11.0	10.1	4.5	0.9	0.3	0.2
Otros	143.3	11,029.8	13,934.2	20,397.0	193.4	5.7
3. Estimaciones por valuación	**-812.2**	**-950.6**	**-1,100.5**	**-1,171.9**	**-1,309.4**	**-1,886.0**

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Cuadro 3.6 **GUATEMALA (2001, 2005-2009): Préstamos y descuentos concedidos por el Sistema Bancario según destino económico. Millones de quetzales y porcentajes.**

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Total (Q millones)	**20,817.2**	**31,340.1**	**33,467.7**	**45,794.7**	**38,622.5**	**35,481.2**
Total (%)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	**10.0**	**6.4**	**6.4**	**5.0**	**4.9**	**5.0**
Agricultura	8.6	3.9	3.4	2.6	2.9	2.6
Ganadería	0.7	1.4	2.3	1.9	1.5	2.0
Silvicultura	0.2	0.1	0.1	0.1	0.5	0.1
Caza y pesca	0.5	1.0	0.5	0.5	0.1	0.2
Explotación de minas y canteras	**0.0**	**0.2**	**0.4**	**0.1**	**0.2**	**0.3**
Industrias manufactureras	**16.4**	**11.9**	**12.3**	**12.3**	**16.9**	**15.7**
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	5.6	5.5	4.7	4.8	6.2	7.2
Derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico	4.1	1.8	2.0	2.0	1.2	1.9
Textiles y prendas de cuero	1.5	1.5	1.9	1.4	3.1	1.6
Otras industrias manufactureras	5.2	3.1	3.8	4.1	6.4	5.0
Electricidad, gas y agua	**2.4**	**3.2**	**1.6**	**3.2**	**2.0**	**3.4**
Construcción	**4.2**	**9.5**	**11.6**	**11.9**	**10.3**	**10.5**
Construcción, reforma y reparación de vías de comunicación	0.7	1.6	1.6	1.7	1.6	1.2
Construcción, reforma y reparación en general	3.5	7.9	10.0	10.2	8.8	9.3
Comercio	**29.9**	**23.4**	**26.5**	**27.4**	**23.3**	**21.4**
Comercio interno	5.0	4.7	5.9	6.3	6.9	5.2
Comercio de importación	9.1	9.0	11.3	10.5	6.1	6.7
Exportación	2.9	3.5	3.0	1.8	1.4	1.4
Comercio no especificado	12.9	6.2	6.2	8.9	8.9	8.1
Transportes	**1.3**	**1.9**	**1.7**	**1.3**	**1.1**	**0.8**
Establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios a empresas	**1.9**	**6.7**	**9.0**	**10.1**	**11.0**	**9.7**
Establecimientos financieros	0.9	4.2	4.8	6.1	4.4	2.5
Empresas administradoras de bienes inmuebles	0.7	1.4	2.4	2.3	4.6	4.6
Servicios prestados a empresas	0.2	1.1	1.8	1.8	2.0	2.6
Servicios comunales, sociales y personales	**3.7**	**2.1**	**2.4**	**2.4**	**3.3**	**4.1**
Consumo, transferencias y otros destinos	**30.3**	**34.7**	**28.1**	**26.2**	**27.0**	**29.1**
Consumo	15.3	20.0	19.7	21.2	24.6	24.7
Transferencias	14.6	12.4	2.6	1.4	1.8	3.8
Otros destinos	0.4	2.3	5.8	3.7	0.6	0.6

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Nota: Parte del año 2005 y el año 2006 no incluyen Banco Uno, ni Crédito Hipotecario Nacional. 2007 no incluye CHN.

Cuadro 4.1 GUATEMALA (2001 - 2009): Balanza de pagos. En millones de USD.

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo de la Balanza de Pagos (I + II + III)	**474.3**	**238.7**	**252.0**	**216.3**	**332.7**	**472.8**
I. Cuenta corriente (A + B + C + D)	**-1,211.4**	**-1,240.7**	**-1,524.1**	**-1,785.9**	**-1,773.1**	**-217.4**
A. Bienes	-2,211.7	-4,190.6	-4,852.3	-5,487.1	-5,574.7	-3,301.4
1. Exportaciones FOB	4,110.6	5,459.5	6,082.1	6,983.1	7,846.5	7,330.4
a. Mercancías Generales [a/]	4,078.0	5,403.6	6,021.8	6,907.5	7,746.9	7,239.3
b. Bienes para Transformación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Bienes adquiridos en puerto por medios de transporte	32.6	55.9	60.3	75.6	99.6	91.1
2. Importaciones FOB	6,322.3	9,650.1	10,934.4	12,470.2	13,421.2	10,631.8
B. Servicios	-146.2	-141.8	-259.6	-310.0	-276.1	-370.0
C. Renta	-68.4	-484.8	-680.4	-842.7	-926.6	-948.1
D. Transferencias corrientes netas	1,214.9	3,576.5	4,268.2	4,853.9	5,004.3	4,402.1
II. Cuenta de capital y financiera (CC + CF)	**1,363.7**	**680.4**	**1,294.6**	**1,594.8**	**1,221.6**	**-91.5**
Cuenta de capital (CC)	0.0	0.0	142.2	0.0	0.0	0.0
Cuenta financiera (CF) (E + F + G)	1,363.7	680.4	1,152.4	1,594.8	1,221.6	-91.5
E. Inversión directa	488.1	470.0	551.6	719.7	737.4	542.8
F. Inversión de cartera	283.4	-76.9	-83.4	-184.8	-32.8	7.8
G. Otra inversión	592.2	287.3	684.2	1,059.9	517.0	-642.1
II. Errores y omisiones (neto)	**322.0**	**799.0**	**481.5**	**407.4**	**884.2**	**781.7**

Fuente: Banco de Guatemala.

[a] De las cuales: amparadas por Decreto 29-89.

Cuadro 4.2 GUATEMALA (2000, 2005-2009): Exportaciones de los principales productos. En miles de quintales, millones de USD y USD.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Miles de quintales						
Azúcar	26,606.1	32,495.8	25,295.1	30,909.8	27,505.0	34,101.8
Banano	16,121.0	25,210.9	20,217.6	25,821.7	31,301.7	40,909.2
Café	6,324.9	4,501.8	4,288.5	4,858.5	4,919.3	4,549.7
Cardamomo	311.6	688.0	677.4	607.6	484.2	522.1
Petróleo	6,905.7	5,976.3	5,542.8	4,783.2	4,770.1	4,230.9
USD millones						
Azúcar	179.6	277.8	267.1	385.9	378.1	508.7
Banano	187.8	282.4	224.3	285.6	314.9	424.7
Café	570.8	475.0	476.0	558.5	646.2	579.4
Cardamomo	79.4	70.4	83.4	137.2	208.0	304.0
Petróleo	149.9	227.2	240.5	238.4	373.7	191.7
Precio promedio por quintal (USD)						
Azúcar	6.7	8.5	10.6	12.5	13.7	14.9
Banano	11.6	11.2	11.1	11.1	10.1	10.4
Café	90.3	105.5	111.0	115.0	131.4	127.4
Cardamomo	255.0	102.3	123.2	225.8	429.6	582.3
Petróleo	21.7	38.0	43.4	49.8	78.3	45.3

Fuente: Banco de Guatemala.

Cuadro 4.3 GUATEMALA: (2004-2009) Valor FOB de las exportaciones según producto. En USD millones y porcentajes.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
USD Millones	**5,036.4**	**5,380.8**	**6,012.8**	**6,897.7**	**7,764.9**	**7,231.3**
TOTAL	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.00**	**100.00**	**100.00**
Artículos de vestuario	33.30	28.40	26.03	20.35	16.08	14.65
Productos químicos	9.20	9.52	8.92	9.19	10.80	9.83
Café	6.51	8.62	7.71	8.37	8.32	8.01
Productos alimenticios	5.87	6.03	6.56	7.35	8.16	7.90
Frutas y sus preparados	3.85	4.59	4.76	5.50	5.60	6.32
Azúcar	3.73	4.40	4.97	5.19	4.87	7.03
Banano	4.53	4.39	3.58	4.33	4.34	5.87
Petróleo	3.55	4.18	3.88	3.61	4.81	2.65
Minerales	0.10	0.27	2.09	3.07	3.48	4.85
Materiales de construcción	2.32	2.49	2.56	2.60	2.98	2.47
Tejidos, hilos e hilazas	2.33	2.66	2.62	2.59	2.88	2.55
Caucho natural	1.43	1.52	2.01	2.22	2.59	1.89
Verduras y legumbres	2.03	2.07	1.91	2.13	2.27	2.56
Artículos plásticos	1.85	2.07	2.15	2.08	2.12	1.78
Cardamomo	1.47	1.31	1.39	1.99	2.68	4.20
Productos metálicos	1.13	1.07	1.24	1.76	1.82	1.29
Cosméticos	1.47	1.46	1.44	1.35	1.20	1.31
Artículos de papel y cartón	1.36	1.22	1.45	1.25	1.23	1.18
Flores, plantas, semillas y raíces	1.21	1.22	1.11	1.06	0.92	1.00
Madera y manufacturas	0.87	0.91	0.78	0.97	0.82	0.71
Camarón, pescado y langosta	0.80	0.51	0.71	0.75	0.81	0.75
Productos de vidrio	0.40	0.34	0.55	0.74	0.80	0.47
Tabaco en rama y manufacturas	0.77	0.67	0.72	0.72	0.66	0.93
Miel de purga	0.50	0.41	0.59	0.46	0.36	0.77
Ajonjolí	0.45	0.49	0.38	0.38	0.29	0.44
Dulces	0.29	0.32	0.36	0.34	0.35	0.29
Baterias eléctricas	0.38	0.34	0.34	0.31	0.24	0.17
Aparatos eléctricos	0.33	0.33	0.24	0.25	0.24	0.26
Leche y derivados	0.20	0.28	0.21	0.25	0.25	0.27
Llantas, cámaras de caucho y otros	0.27	0.28	0.27	0.24	0.22	0.14
Cueros y manufacturas	0.06	0.07	0.08	0.08	0.07	0.05
Animales vivos	0.02	0.02	0.03	0.05	0.02	0.02
Aceites esenciales	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04
Miel de abejas	0.07	0.03	0.04	0.03	0.03	0.07
Algodón y derivados	0.04	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01
Discos, matrices y cintas	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
Artículos no producidos en el país	1.18	1.03	1.13	1.47	1.47	1.15
Otros	6.12	6.42	7.18	6.90	6.18	6.10

Fuente: Banco de Guatemala, con cifras de formularios aduaneros.

Nota: incluye territorio aduanero, zonas francas y comercio amparado por la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.

Cuadro 4.4 GUATEMALA: (2002 - 2009): Valor FOB de las exportaciones según país comprador (en porcentaje).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
USD Millones	**5,036.4**	**5,380.8**	**6,012.8**	**6,897.7**	**7,764.9**	**7,231.3**
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Centroamérica	**25.7**	**27.2**	**27.3**	**28.4**	**30.5**	**27.5**
El Salvador	11.39	12.14	11.63	12.21	12.59	11.30
Honduras	7.14	7.32	8.01	8.60	9.53	8.39
Nicaragua	3.52	3.96	3.91	3.88	4.24	3.90
Costa Rica	3.61	3.81	3.79	3.74	4.12	3.92
Resto del mundo	**74.3**	**72.8**	**72.7**	**71.6**	**69.5**	**72.5**
Estados Unidos de América	52.82	49.93	46.29	42.10	39.33	40.68
México	4.14	4.01	5.89	6.73	6.59	5.89
Panamá	2.50	1.50	1.63	1.73	2.09	2.55
Canadá	1.19	1.36	1.66	1.61	1.43	1.53
República Dominicana	0.79	0.91	1.31	1.33	1.47	1.48
Alemania	1.21	1.37	1.25	1.24	1.01	1.02
Corea del Sur	0.78	0.16	1.40	1.08	0.41	0.94
Países Bajos	0.83	0.88	1.45	1.04	1.44	1.50
Japón	0.55	0.71	0.75	0.86	1.46	1.49
España	0.39	0.56	0.64	0.82	0.51	0.71
Arabia Saudita	0.67	0.62	0.54	0.77	1.01	1.19
Belice	0.74	0.73	0.81	0.74	0.75	0.67
Italia	0.57	0.59	0.55	0.67	0.85	0.76
Chile	0.17	0.21	0.13	0.63	1.27	1.32
Bélgica	0.29	0.43	0.39	0.57	0.52	0.62
Perú	0.16	0.21	0.42	0.29	0.35	0.39
Suiza	0.63	1.50	1.14	0.48	0.45	0.19
Jamaica	0.31	0.43	0.21	0.40	0.41	0.27
Colombia	0.25	0.28	0.34	0.38	0.52	0.45
Puerto Rico	0.17	0.14	0.27	0.30	0.38	0.30
Taiwán	0.03	0.23	0.23	0.28	0.26	0.79
Reino Unido	0.27	0.25	0.34	0.28	0.31	0.37
Emiratos Arabes Unidos	0.14	0.18	0.11	0.27	0.25	0.64
Brasil	0.02	0.04	0.03	0.21	0.25	0.20
Singapur	0.10	0.05	0.07	0.20	0.18	0.36
Francia	0.17	0.21	0.23	0.20	0.48	0.20
Finlandia	0.09	0.13	0.18	0.19	0.19	0.20
Ecuador	0.18	0.10	0.12	0.18	0.18	0.14
Suecia	0.07	0.11	0.12	0.15	0.12	0.07
Haití	0.13	0.21	0.20	0.13	0.27	0.11
Israel	0.03	0.04	0.03	0.06	0.08	0.14
Kuwait	0.04	0.03	0.03	0.05	0.12	0.08
Líbano	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01
Otros	3.87	4.65	3.88	5.57	4.57	5.24

Fuente: Banco de Guatemala, con cifras de formularios aduaneros.

Nota: incluye territorio aduanero, zonas francas y comercio amparado por la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.

Cuadro 4.5 **GUATEMALA: (2002-2009) Valor CIF de las importaciones según tipo de productos (clasificación CUODE y SAC). En porcentajes.**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
USD millones	**9,474.5**	**10,492.6**	**11,914.5**	**13,578.1**	**14,546.5**	**11,525.6**
TOTAL	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
A. SEGÚN CLASIFICACIÓN DE USO Y DESTINO (CUODE)						
1. Bienes de consumo	28.39	27.37	26.59	26.65	25.70	28.50
1.1. No duraderos	13.44	13.76	13.03	13.53	14.20	17.00
1.2. Semiduraderos	8.09	7.53	7.40	6.75	6.10	6.80
1.3. Duraderos	6.85	6.08	6.15	6.37	5.40	4.70
2. Materias primas y productos intermedios	40.91	37.75	36.23	35.09	36.20	34.10
2.1. Para la agricultura	2.43	2.36	2.31	2.45	3.20	2.80
2.2. Para la industria	38.49	35.39	33.92	32.63	33.00	31.30
3. Combustibles y lubricantes	11.49	15.10	15.75	17.81	19.40	19.10
4. Materiales de construcción	1.81	2.08	2.18	2.40	2.50	2.40
5. Bienes de capital	17.39	17.70	19.25	18.05	16.20	15.90
5.1. Para la agricultura	0.60	0.47	0.55	0.51	0.50	0.40
5.2. Para la industria, telecomunicaciones y construcción	12.86	13.52	14.92	14.44	13.00	13.20
5.3. Para el transporte	3.94	3.72	3.78	3.10	2.70	2.30
6. Diversos	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00
B. SEGÚN SECCIÓN DEL SISTEMA ARANCELARIO CENTROAMERICANO (SAC)						
Productos minerales	12.23	15.92	16.44	18.51	20.03	19.74
Máquinas y aparatos eléctricos y electrónicos	14.73	15.32	16.94	16.76	14.86	15.21
Productos de las industrias químicas o conexas	11.90	12.27	11.80	11.65	12.77	13.85
Materias textiles y sus manufacturas	17.26	13.57	11.79	9.73	8.58	8.84
Material de transporte	9.28	8.09	8.30	7.72	6.71	5.49
Metales comunes y sus manufacturas	6.56	6.72	6.96	7.19	7.96	5.84
Plástico, caucho y derivados	6.54	6.75	6.80	6.66	6.55	6.52
Productos de las industrias alimentarias	4.75	4.86	4.67	4.90	5.30	6.40
Fibras celulósicas y derivados	4.63	4.46	4.52	4.35	4.24	4.71
Vegetales y derivados	3.37	3.25	3.31	3.74	4.47	4.47
Animales y derivados	1.76	1.95	1.70	1.73	1.60	1.95
Mercancías y productos diversos	1.79	1.73	1.63	1.54	1.54	1.45
Grasas y aceites animales o vegetales y derivados	1.26	1.06	0.99	1.30	1.65	1.26
Instrumentos y aparatos de control o precisión	1.07	1.13	1.13	1.30	1.16	1.39
Manufacturas minerales, vidrio y sus manufacturas	1.02	1.03	1.07	1.04	0.89	0.97
Calzado, sombreros y demás tocados	0.74	0.80	0.78	0.72	0.67	0.79
Metales preciosos, joyería y bisuterías	0.40	0.42	0.40	0.38	0.27	0.40
Madera, carbón vegetal, corcho, esparto y derivados	0.29	0.29	0.32	0.37	0.35	0.33
Artículos de talabarteria o guarnicionería	0.35	0.35	0.38	0.31	0.29	0.32
Armas, municiones, y sus partes y accesorios	0.05	0.05	0.07	0.08	0.08	0.07
Objetos de arte o colección y antigüedades	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00

Fuente: Banco de Guatemala, a partir de declaraciones y formularios aduaneros.

Nota: incluye territorio aduanero, zonas francas y comercio amparado por la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.

Cuadro 4.6 GUATEMALA: (2002-2009) Valor CIF de las importaciones según país vendedor. En porcentajes.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
USD millones	**9,474.5**	**10,492.6**	**11,914.5**	**13,578.1**	**14,546.5**	**11,525.6**
T O T A L	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
CENTROAMÉRICA	**9.97**	**9.91**	**9.70**	**10.21**	**10.73**	**11.44**
El Salvador	4.74	4.79	4.57	4.57	4.76	5.12
Costa Rica	3.39	3.23	3.12	2.99	2.91	3.42
Honduras	1.45	1.49	1.54	2.06	2.43	2.28
Nicaragua	0.39	0.38	0.47	0.59	0.64	0.62
					0	0
RESTO DEL MUNDO	**90.03**	**90.09**	**90.30**	**89.79**	**89.27**	**88.56**
Estados Unidos de América	38.77	37.95	34.54	34.19	36.04	36.52
México	7.03	7.57	7.98	8.72	9.70	10.29
Curazao	0.15	0.92	1.85	3.30	3.17	2.60
Corea del Sur	6.02	4.76	4.86	3.27	2.51	2.76
Panamá	4.51	4.39	3.37	2.95	2.84	3.16
Japón	3.06	2.62	2.66	2.91	2.51	1.51
Brasil	1.82	2.24	3.28	2.28	1.84	2.03
Chile	0.52	0.62	1.39	2.08	1.84	1.15
Alemania	2.00	1.98	1.68	1.74	1.48	1.49
Argentina	0.48	0.60	1.74	1.58	0.98	1.04
Colombia	1.41	1.59	1.65	1.58	1.99	2.83
Ecuador	0.11	0.23	1.25	1.40	0.85	1.78
España	1.31	1.15	1.17	1.20	1.26	1.23
Italia	0.91	0.86	0.98	1.13	0.74	0.65
Hong Kong	1.82	1.71	1.65	1.06	1.13	1.19
Canadá	0.99	1.35	1.23	0.99	1.20	0.83
Taiwán	1.33	1.12	1.19	0.93	6.53	6.02
Países Bajos	0.67	0.74	0.91	0.88	0.51	0.81
Bélgica	0.39	0.49	0.74	0.79	0.73	0.77
Puerto Rico	0.02	0.17	1.05	0.65	0.67	0.26
Suecia	0.75	0.51	0.66	0.64	0.39	0.43
Francia	0.71	0.69	0.62	0.42	0.37	0.77
Noruega	0.14	0.34	0.54	0.41	0.41	0.25
Venezuela	0.41	0.52	0.47	0.38	0.80	0.22
Reino Unido	0.50	0.44	0.32	0.36	0.39	0.29
Suiza	2.33	2.37	0.38	0.36	0.24	0.17
Trinidad y Tobago	0.02	0.01	0.12	0.29	0.14	0.15
Israel	0.18	0.17	0.32	0.17	0.22	0.21
Malasia	0.43	0.18	0.19	0.16	0.14	0.18
Dinamarca	0.09	0.09	0.08	0.06	0.04	0.05
Austria	0.06	0.06	0.05	0.05	0.09	0.05
Irlanda	0.02	0.04	0.07	0.03	0.06	0.04
Sudáfrica	0.01	0.01	0.08	0.02	0.01	0.02
Otros	11.04	11.59	11.22	12.80	7.42	6.81

Fuente: Banco de Guatemala, a partir de declaraciones y formularios aduaneros.

Nota: incluye territorio aduanero, zonas francas y comercio amparado por la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.

Cuadro 5.1 GUATEMALA: (2001-2009): Situación financiera del Gobierno Central. En millones de quetzales.

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
A. Ingresos	**18,222.1**	**24,906.7**	**29,250.2**	**33,610.5**	**35,578.0**	**34,037.2**
1. Ingresos corrientes	**18,207.7**	**24,881.1**	**29,214.8**	**33,583.7**	**35,547.0**	**34,025.9**
1.1.Ingresos tributarios	15,928.7	23,310.0	27,238.1	31,543.3	33,358.1	31,811.7
i. Impuestos directos	3,864.1	6,057.9	7,655.9	8,668.5	9,714.3	9,715.3
ii. Impuestos indirectos	12,064.7	17,252.2	19,582.2	22,874.9	23,643.9	22,096.5
1.2. Ingresos no tributarios	2,279.0	1,571.0	1,976.7	2,040.3	2,188.9	2,214.2
2. Ingresos de capital	14.3	25.6	35.3	26.8	31.0	11.3
B. Gastos	**21,327.0**	**28,500.5**	**33,721.4**	**37,382.1**	**40,355.4**	**43,708.7**
1. Gastos corrientes	**15,196.2**	**18,927.3**	**21,621.9**	**24,780.5**	**27,134.4**	**31,160.4**
1.1. Remuneraciones	5,979.6	6,828.9	7,649.9	8,225.6	9,260.0	11,154.1
1.2. Bienes y servicios	2,534.1	2,266.1	2,881.0	3,496.4	5,265.7	5,711.9
1.3. Descuentos y bonificaciones	14.1	91.8	56.5	86.0	71.1	57.8
1.4. Prestaciones a la Seguridad Social	1,130.8	1,665.4	1,828.6	2,005.1	2,346.8	2,776.1
1.5. Intereses	2,289.8	2,923.3	3,182.4	3,891.5	4,025.9	4,374.2
1.6. Transferencias	3,247.9	5,151.7	6,023.5	7,076.0	6,164.9	7,086.2
2. Gastos de capital	**6,130.8**	**9,573.2**	**12,099.5**	**12,601.6**	**13,221.0**	**12,548.3**
2.1. Inversión real directa	2,082.5	2,531.5	3,701.8	4,664.7	5,569.6	5,606.0
2.2. Inversión financiera	280.8	72.8	57.8	60.2	151.8	0.9
2.3.Transferencias	3,767.5	6,968.8	8,339.9	7,876.7	7,499.6	6,941.4
C. Balance de la Cuenta Corriente (A1 - B1)	**3,011.5**	**5,953.8**	**7,593.0**	**8,803.1**	**8,412.6**	**2,865.5**
D. Balance presupuestario	**-3,105.0**	**-3,593.8**	**-4,471.2**	**-3,771.6**	**-4,777.4**	**-9,671.7**
E. Financiamiento total	**3,105.0**	**3,593.8**	**4,471.2**	**3,771.6**	**4,777.4**	**9,671.7**
1. Financiamiento externo neto	3,234.2	-336.7	2,866.8	3,040.3	849.8	4,117.3
2. Financiamiento interno neto	-129.3	3,930.5	1,604.4	731.3	3,927.6	5,554.4

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro 5.2 GUATEMALA (2001-2009): Ingresos del Gobierno Central. En millones de quetzales y porcentaje del PIB.

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
			Como porcentaje del PIB			
INGRESOS TOTALES	**12.4**	**12.0**	**12.7**	**12.8**	**12.0**	**11.2**
A. Ingresos tributarios	**10.8**	**11.2**	**11.9**	**12.1**	**11.3**	**10.4**
1. Impuestos directos	2.6	2.9	3.3	3.3	3.3	3.2
2. Impuestos indirectos	8.2	8.3	8.5	8.7	8.0	7.3
B. Ingresos no tributarios	**1.6**	**0.8**	**0.9**	**0.8**	**0.7**	**0.7**
			En millones de quetzales			
INGRESOS TOTALES	**18,222.1**	**24,906.7**	**29,250.2**	**33,610.5**	**35,578.0**	**34,037.2**
I. INGRESOS CORRIENTES	**18,207.7**	**24,881.1**	**29,214.8**	**33,583.7**	**35,547.0**	**34,025.9**
A. Ingresos tributarios	**15,928.7**	**23,310.0**	**27,238.1**	**31,543.3**	**33,358.1**	**31,811.7**
1. Impuestos directos	3,864.1	6,057.9	7,655.9	8,668.5	9,714.3	9,715.3
Sobre la Renta	2,357.9	4,375.1	5,433.7	6,598.1	7,352.0	7,198.8
Sobre inmuebles y otros sobre el patrimonio	8.9	9.1	9.1	14.5	15.9	9.5
Empresas Mercantiles y Agropecuarias	1,497.4	26.3	14.5	8.9	10.6	1.8
IETAP	-	1,647.3	2,198.6	2,046.9	2,335.8	676.5
Impuesto de solidaridad	-	-	-	-	-	1,828.6
2. Impuestos indirectos	12,064.7	17,252.2	19,582.2	22,874.9	23,643.9	22,096.5
Impuesto al Valor Agregado [a/]	6,983.4	10,752.7	12,497.5	15,377.0	16,155.2	15,015.5
Doméstico	2,725.8	3,737.6	4,473.3	5,613.5	5,830.9	6,074.6
Importaciones	4,257.6	7,015.1	8,024.2	9,763.5	10,324.4	8,940.9
Derechos arancelarios a la importación	1,979.0	3,714.5	2,603.5	2,653.9	2,427.2	2,138.8
Distribución de petróleo y sus derivados	1,620.7	485.3	1,942.7	2,047.3	1,938.4	2,184.2
Timbres fiscales	158.4	313.3	391.7	391.9	376.5	594.8
Circulación de vehículos	221.2	319.1	327.3	353.1	401.6	467.5
Regalías petroleras e hidrocarburos	284.6	591.3	671.6	801.2	1,228.2	592.8
Salida del país	161.4	197.2	202.2	229.0	227.9	225.6
Distribución de bebidas	253.7	372.1	401.9	426.6	436.9	435.1
Tabaco	233.5	312.0	321.3	355.2	342.4	339.9
Distribución de cemento	69.4	92.8	109.6	116.6	104.8	98.7
Otros	99.3	102.0	112.9	123.0	4.7	3.6
B. Ingresos no tributarios	**2,279.0**	**1,571.0**	**1,976.7**	**2,040.3**	**2,188.9**	**2,214.2**
Derechos, tasas y otros	306.0	344.6	412.9	404.9	431.0	403.0
Contribuciones a la Seguridad Social	414.2	549.8	585.1	658.6	746.5	921.9
Venta de bienes y servicios	137.7	182.9	252.1	281.6	360.4	234.8
Rentas de la propiedad	855.3	133.8	356.5	270.1	185.1	161.4
Transferencias corrientes	565.8	359.9	370.1	425.1	466.0	493.1
II. INGRESOS DE CAPITAL	**14.3**	**25.6**	**35.3**	**26.8**	**31.0**	**11.3**

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala.

a. Total recaudado menos las devoluciones de Crédito Fiscal del IVA al sector exportador.

IETAP: Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz.

Cuadro 5.3 Guatemala (2000, 2005-2009) Recaudación tributaria anual. En porcentajes del PIB [a/]

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
A. Total administración tributaria	**10.85**	**11.54**	**12.09**	**12.35**	**11.48**	**10.82**
1. Impuestos directos	**2.48**	**2.92**	**3.33**	**3.31**	**3.30**	**3.19**
Sobre la renta	1.50	2.11	2.36	2.52	2.50	2.37
Sobre el patrimonio	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00
IEMA	0.97	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
IETAAP	-	0.79	0.96	0.78	0.79	0.22
ISO	-	-	-	-	-	0.60
2. Impuestos indirectos	**8.37**	**8.62**	**8.76**	**9.03**	**8.18**	**7.63**
IVA total	5.32	5.87	6.05	6.56	6.14	5.57
IVA sobre ventas	2.18	2.05	2.17	2.54	2.36	2.38
IVA importaciones	3.14	3.84	3.88	4.02	3.78	3.19
Derechos arancelarios	1.35	1.79	1.13	1.01	0.82	0.70
Sobre bebidas	0.15	0.18	0.18	0.16	0.15	0.14
Sobre tabacos	0.15	0.15	0.14	0.14	0.12	0.11
Petróleo y derivados	1.04	0.23	0.85	0.78	0.66	0.72
Timbres	0.14	0.15	0.17	0.15	0.13	0.20
Circulación de vehículos	0.14	0.15	0.14	0.14	0.14	0.15
Sobre cemento	-	0.05	0.05	0.05	0.04	0.03
Pasajes y otros	0.07	0.05	0.05	0.05	0.00	0.00
B. Total otras instituciones	**0.40**	**0.38**	**0.38**	**0.39**	**0.49**	**0.24**
Regalías e hidrocarburos compatibles	0.30	0.29	0.29	0.31	0.42	0.17
Salida del país	0.10	0.10	0.09	0.09	0.08	0.07
A+B. Ingresos tributarios brutos	11.25	11.92	12.47	12.74	11.97	11.07
Provisión para devolución de crédito fiscal	0.63	0.70	0.62	0.69	0.65	0.64
Ingresos tributarios netos	**10.62**	**11.22**	**11.85**	**12.05**	**11.32**	**10.43**

Fuente: SAT, Intendencia de Recaudación y Gestión.

Notas: no contempla la devolución de crédito fiscal por IVA. Pueden existir diferencias por redondeo.

a. Banguat, base 2001.

Cuadro 5.4 GUATEMALA (2001-2009): Gasto público del Gobierno Central, según finalidad y función. En millones de quetzales y porcentajes.

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Ejecución del Presupuesto de Gastos (a + b + c)						
Millones de quetzales	**22,179.3**	**30,888.1**	**36,453.6**	**39,548.2**	**42,661.5**	**45,864.2**
Porcentaje del PIB	**15.1**	**14.9**	**15.9**	**15.4**	**14.5**	**15.1**
a. Gasto total según Cuenta Financiera	**21,327.0**	**28,500.5**	**33,721.4**	**37,382.1**	**40,355.4**	**43,708.8**
b. Amortizaciones de deuda pública	**852.2**	**1,424.0**	**1,572.7**	**1,572.2**	**1,912.8**	**2,155.4**
c. Amortización de la Política Monetaria 2004	**-**	**963.7**	**1,159.5**	**593.8**	**393.3**	**-**
Gasto total según Cuenta Financiera (%)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
1. Administración Gubernamental	**13.21**	**12.86**	**12.32**	**13.56**	**13.81**	**11.69**
Organismo Legislativo	0.64	1.14	0.99	1.01	1.02	1.05
Organismo Judicial	4.40	4.47	4.35	4.69	5.47	4.38
Dirección Gubernamental	0.08	0.07	0.06	0.06	0.07	0.07
Relaciones Exteriores	1.06	0.79	0.70	0.77	0.72	0.68
Administración Fiscal	3.74	3.11	3.12	3.01	3.07	2.56
Auditoría y Control	0.43	0.44	0.46	0.53	0.57	0.40
Servicios Generales	2.75	2.83	2.63	3.45	2.87	2.47
Otras Actividades de Administración	0.11	0.00	0.01	0.04	0.00	0.08
2. Defensa y Seguridad Interna	**12.70**	**7.74**	**7.49**	**7.29**	**7.68**	**7.95**
Defensa	6.60	2.40	2.44	2.32	2.24	2.11
Seguridad Interna	6.10	5.34	5.05	4.97	5.44	5.84
3. Servicios Sociales	**48.89**	**55.33**	**53.01**	**50.60**	**51.30**	**56.80**
Salud y Asistencia Social	8.18	8.55	8.68	8.05	8.64	9.83
Trabajo y Previsión Social	8.19	7.76	7.76	7.58	8.10	8.33
Educación	19.12	19.74	19.00	18.52	19.58	22.90
Cultura y Deportes	1.40	1.62	1.61	1.54	1.49	1.43
Ciencia y Tecnología	0.32	0.07	0.08	0.10	0.15	0.07
Agua y Saneamiento	1.75	1.80	1.42	0.92	1.20	1.30
Vivienda	0.62	1.07	1.40	1.30	0.57	0.67
Desarrollo Urbano y Rural	8.56	12.32	10.84	10.73	10.26	10.71
Medio Ambiente	0.59	2.37	2.08	1.73	0.77	0.77
Otras Actividades de Servicios Sociales	0.17	0.01	0.14	0.13	0.52	0.78
4. Servicios Económicos	**14.46**	**13.81**	**17.74**	**18.14**	**17.23**	**13.55**
Minería e Hidrocarburos	0.18	0.08	0.08	0.08	0.10	0.09
Energía	0.16	0.09	0.06	0.16	0.56	0.17
Comunicaciones	0.29	0.15	0.16	0.43	0.11	0.08
Transporte	8.90	9.29	12.72	13.48	12.51	11.07
Industria y Comercio	0.52	0.67	0.47	0.44	0.66	0.31
Turismo	0.24	0.23	0.20	0.20	0.18	0.17
Agropecuario	4.10	3.15	2.82	2.40	2.48	1.46
Financieras y Seguros	0.00	0.02	1.15	0.80	0.55	0.04
Otras Actividades de Servicios Económicos	0.07	0.12	0.07	0.17	0.08	0.15
5. Servicio de la deuda pública	**10.74**	**10.26**	**9.44**	**10.41**	**9.98**	**10.01**
Intereses, comisiones y otros gastos	10.74	10.26	9.44	10.41	9.98	10.01

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Banguat.

Cuadro 5.5 **GUATEMALA (2001-2009): Gasto público del Gobierno Central, según entidad. En millardos de quetzales y porcentajes.**

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Total (Q millardos)	**21.3**	**28.5**	**33.7**	**37.4**	**40.4**	**43.7**
Total (%)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Presidencia de la República	0.86	0.44	0.38	0.38	0.42	0.43
Relaciones Exteriores	1.00	0.74	0.66	0.71	0.69	0.65
Gobernación	6.24	5.17	4.97	4.70	5.76	5.67
Defensa Nacional	7.25	2.80	2.94	2.79	3.12	2.75
Finanzas Públicas	0.90	0.73	0.65	0.63	0.56	0.48
Educación	14.36	15.02	14.59	14.49	14.35	18.40
Salud Pública y Asistencia Social	7.14	6.52	6.63	6.82	6.65	7.40
Trabajo y Previsión Social	0.22	0.23	0.18	0.29	0.65	1.13
Economía	0.50	0.62	0.51	0.52	0.84	0.39
Agricultura, Ganadería y Alimentación	4.13	5.15	4.60	3.76	2.85	1.24
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	7.45	8.52	11.86	13.48	10.53	10.02
Energía y Minas	0.23	0.12	0.11	0.10	0.12	0.10
Cultura y Deportes	0.64	0.73	0.75	0.74	0.67	0.67
Secretarías	9.08	6.66	6.48	5.50	5.81	5.78
Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.12	0.13	0.13	0.12	0.13	0.17
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	28.61	35.60	34.55	33.93	36.78	34.61
Servicio de la deuda pública	10.74	10.26	9.44	10.41	9.98	10.01
Contraloría General de Cuentas	0.43	0.45	0.47	0.53	0.00	0.00
Procuraduría General de la Nación	0.10	0.12	0.10	0.11	0.11	0.11

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro 5.6 **GUATEMALA (2001, 2005-2009) Gasto público del Gobierno Central destinado a Fondos Sociales y a sectores sociales prioritarios. En millones de quetzales y porcentajes del PIB.**

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
FONDOS SOCIALES						
Total	**2,144.2**	**2,808.3**	**3,062.7**	**3,005.4**	**3,094.6**	**3,988.5**
Nacional para la Paz	367.9	467.8	569.8	349.6	723.3	847.0
Consejos Nacionales de Desarrollo Urbano y Rural	581.8	830.5	1,193.9	1,061.8	1,280.9	1,563.7
De Inversión Social [a]	495.4	508.3	195.9	366.4	46.5	0.0
Indígena Guatemalteco	8.1	17.0	22.7	19.8	15.3	20.8
Nacional de Desarrollo [b]				20.5	115.1	402.3
Nacional para la Modernización y Reactivación de la Actividad Agropecuaria	5.5	14.4	24.5	27.0	35.6	9.0
De Tierras	234.3	158.6	92.6	99.3	172.6	0.0
Progama Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo	351.2	546.9	523.2	601.2	567.5	0.0
Guatemalteco para la Vivienda	100.0	264.7	440.2	459.9	137.8	170.8
Social Mi Familia Progresa [c]						968.7
De Solidaridad						6.2
GASTO SOCIAL PRIORITARIO [d/]						
Total	**9,000.5**	**12,749.2**	**14,604.3**	**15,447.2**	**17,065.6**	**20,382.2**
Salud y Asistencia Social	2,243.2	3,626.3	4,107.6	3,999.9	4,282.7	5,201.1
Educación, Ciencia y Cultura	4,445.2	6,110.4	6,974.8	7,537.5	8,565.0	10,669.7
Vivienda	131.3	306.1	472.2	484.1	231.8	294.3
Seguridad Interna	1,300.6	1,522.1	1,703.1	1,857.2	2,193.8	2,554.4
OJ y CC	547.4	737.7	826.1	942.5	1,107.9	1,040.7
Ministerio Público	332.9	446.6	520.6	625.9	684.4	622.0
Ejército	1,546.3	797.5	992.5	1,043.0	2,323.6	1,203.1
			Porcentaje del PIB			
Total	**6.1**	**6.1**	**6.4**	**6.0**	**5.8**	**6.7**
Salud y Asistencia Social	1.5	1.7	1.8	1.6	1.5	1.7
Educación, Ciencia y Cultura	3.0	2.9	3.0	2.9	2.9	3.5
Vivienda	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Seguridad Interna	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8
OJ y CC	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Ministerio Público	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Ejército	1.1	0.4	0.4	0.4	0.8	0.4

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

[a] En liquidación a partir de 2007

[b] Inició sus actividades en noviembre de 2007

[c] Incluye la ejecución realizada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia que fue la entidad ejecutora hasta marzo de este año, siendo posteriormente la entidad responsable de su ejecución el Ministerio de Educación

[d] La clasificación sectorial corresponde a la definida en los Acuerdos de Paz, incluyendo al Ejército como un sector de referencia.

Cuadro 5.7 **GUATEMALA (2006) Clasificación de las rigideces fiscales de acuerdo con su rasgo dominante**

Rasgo dominante	Tipo de rigidez	Justificación legal o económica	Rigidez por		En % de los ingresos corrientes
			Ingreso	Gasto	
Principio del beneficio	Seguridad social				
	Cuotas al Igss	Legal		X	1.4
	Prestaciones sobre nómina salarial				
	Clases pasivas	Legal		X	6.5
Organización Territorial	Asignación condicionada sin contraparte				
	Municipalidades	Constitución y legal	X		11.2
Funcionamiento del Estado	Sueldos y salarios	Económica		X	22.7
	Gastos financiados con ingresos propios (cobros por servicios, multas, etc.)	Legal	X		1.2
	Otros aportes con ingresos corrientes: (MP, TSE, CGCN, Inap, Parlacén y otros)	Legal		X	3.4
	Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)	Legal	X		2.0
Bienes meritorios sujetos a norma legal	Aportes constitucionales (menos municipalidades): Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad, USAC, deporte federado, deporte no federado, educación física, recreación y deporte	Constitucional	X		6.7
	Aportes de impuestos con destinos específicos				
	IVA-Paz (fondos sociales, consejos de desarrollo, seguridad ciudadana, seguridad alimentaria menos educación, salud y municipalidades)	Legal	X		7.0
	Impuesto sobre derivados del petróleo (Fondo Vial)	Legal	X		2.1
	Impuesto de salida del país	Legal	X		0.4
	Impuesto al cemento (vivienda)	Legal	X		0.4
	Otros	Legal	X		0.0
Definiciones políticas vinculadas con el gasto social	Gastos prioritarios:				
	Educación (IVA-Paz, educación y alfabetización)	Legal	X		3.1
	Salud (impuestos al tabaco y a las bebidas alcohólicas)	Legal	X		1.3
Restricción macroeconómica	Pago de servicios de la deuda			X	28.2
	Amortizaciones	Económico - contractual			17.2
	Intereses	Económico - contractual			11.0
	Costo de política monetaria	Económico		X	4.0
Total					**99.8**
Implícitas	Gasto tributario	Legal	X		63.5

Fuente: Icefi (2008: 16-17)

Cuadro 6.1 GUATEMALA, AMBOS SEXOS (2004-2009) Tasa de alfabetismo según departamento

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	**73.7**	**74.8**	**76.0**	**77.6**	**79.0**	**80.5**
Guatemala	90.3	90.8	91.2	91.6	92.1	92.7
El Progreso	77.6	78.3	79.2	80.5	81.7	83.9
Sacatepéquez	84.3	84.6	85.3	85.9	86.4	87.2
Chimaltenango	76.2	77.7	79.3	81.2	82.9	84.7
Escuintla	78.7	79.6	80.6	81.7	82.7	84.2
Santa Rosa	72.5	73.2	74.6	76.7	78.4	81.3
Sololá	61.3	63.5	66.1	69.9	72.2	76.0
Totonicapán	65.3	67.2	69.7	72.8	75.3	76.9
Quetzaltenango	76.5	77.3	78.2	79.2	80.4	81.9
Suchitepéquez	69.9	71.1	72.5	74.6	76.1	78.3
Retalhuleu	76.0	76.8	77.8	79.3	80.7	82.3
San Marcos	71.3	72.5	73.9	75.7	77.0	78.6
Huehuetenango	61.5	63.2	64.7	67.2	69.6	71.6
Quiché	51.1	52.8	54.9	57.6	59.7	62.4
Baja Verapaz	60.1	61.5	63.6	65.7	68.2	70.3
Alta Verapaz	55.6	58.0	60.5	62.8	64.9	66.3
Petén	74.0	75.8	77.8	80.1	82.4	84.2
Izabal	72.1	73.0	73.9	74.9	75.9	77.6
Zacapa	72.4	73.4	74.7	77.2	79.3	83.2
Chiquimula	60.6	61.8	63.3	65.0	66.8	68.8
Jalapa	65.7	66.4	67.5	69.3	71.1	72.2
Jutiapa	69.5	69.7	70.2	71.9	73.1	75.6

Fuente: Conalfa.

Cuadro 6.2 GUATEMALA, HOMBRES (2004-2009) Tasa de alfabetismo según departamento

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	**78.4**	**79.1**	**79.9**	**80.8**	**81.7**	**82.6**
Guatemala	92.8	93.1	93.4	93.6	93.9	94.2
El Progreso	77.8	78.3	78.9	79.9	80.8	82.5
Sacatepéquez	89.5	89.7	90.0	90.3	90.5	90.9
Chimaltenango	81.1	81.8	82.5	83.4	84.8	85.6
Escuintla	81.3	82.1	82.9	83.7	84.3	85.4
Santa Rosa	74.4	74.9	75.9	77.2	78.5	80.5
Sololá	68.4	69.8	71.2	72.9	73.8	75.1
Totonicapán	73.7	74.7	76.2	77.9	79.2	80.0
Quetzaltenango	82.2	82.5	82.9	83.3	83.8	84.5
Suchitepéquez	76.6	77.3	78.1	79.1	80.0	81.2
Retalhuleu	80.9	81.4	82.0	82.7	83.4	84.3
San Marcos	77.9	78.5	79.2	80.1	80.7	81.5
Huehuetenango	68.1	69.3	70.0	71.7	73.5	74.9
Quiché	60.6	61.9	63.5	65.3	66.8	68.6
Baja Verapaz	66.6	67.4	68.7	70.0	71.7	73.0
Alta Verapaz	65.1	66.6	68.2	69.8	71.1	71.9
Petén	76.6	78.1	79.8	81.3	82.9	84.0
Izabal	74.1	74.8	75.4	76.2	76.9	78.0
Zacapa	72.6	73.3	74.6	76.7	78.5	81.9
Chiquimula	60.7	61.6	62.7	64.0	65.5	67.1
Jalapa	69.6	70.2	71.1	72.4	73.6	74.4
Jutiapa	71.8	71.7	71.9	72.7	73.0	74.1

Fuente: Conalfa.

Cuadro 6.3 GUATEMALA, MUJERES (2004-2009) Tasa de alfabetismo según departamento

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	**69.5**	**70.9**	**72.5**	**74.7**	**76.5**	**78.6**
Guatemala	88.1	88.7	89.3	89.8	90.5	91.3
El Progreso	77.4	78.3	79.4	81.0	82.6	85.1
Sacatepéquez	79.3	79.8	80.8	81.8	82.5	83.8
Chimaltenango	71.7	73.9	76.3	79.1	81.1	83.9
Escuintla	76.1	77.2	78.3	79.8	81.1	83.1
Santa Rosa	70.8	71.7	73.5	76.2	78.4	82.0
Sololá	54.5	57.5	61.3	67.2	70.7	76.8
Totonicapán	58.5	61.1	64.5	68.7	72.1	74.4
Quetzaltenango	71.6	72.8	74.2	75.7	77.5	79.6
Suchitepéquez	63.6	65.4	67.4	70.4	72.5	75.7
Retalhuleu	71.4	72.6	74.0	76.1	78.2	80.4
San Marcos	65.2	67.0	69.1	71.7	73.6	76.0
Huehuetenango	56.2	58.3	60.5	63.7	66.5	69.0
Quiché	42.9	44.9	47.5	50.9	53.5	57.1
Baja Verapaz	54.5	56.5	59.2	62.1	65.3	68.0
Alta Verapaz	46.4	49.7	53.1	56.2	59.0	60.9
Petén	71.1	73.2	75.8	78.7	81.8	84.3
Izabal	70.2	71.3	72.4	73.7	75.0	77.2
Zacapa	72.2	73.4	74.8	77.7	80.1	84.4
Chiquimula	60.5	62.1	63.8	65.9	67.9	70.2
Jalapa	62.2	63.1	64.4	66.7	68.8	70.3
Jutiapa	67.4	67.8	68.8	71.2	73.1	76.9

Fuente: Conalfa.

Cuadro 6.4 GUATEMALA (2001-2008) Indicadores básicos del sistema educativo por nivel y ciclo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa bruta de escolaridad								
Preprimaria	55.2	55.1	55.0	57.6	57.9	58.8	58.4	60.0
Primaria	104.3	107.2	109.2	112.5	113.1	113.6	113.4	113.6
Básico	44.8	48.6	50.9	53.0	55.4	57.8	60.5	62.3
Diversificado	22.9	25.1	26.7	27.8	29.9	31.4	32.2	32.0
Tasa neta de escolaridad								
Preprimaria	41.1	41.7	43.9	45.2	47.0	48.1	48.2	49.0
Primaria	86.0	88.2	89.7	92.4	93.5	94.5	95.0	95.1
Básico	29.1	28.2	29.7	31.3	33.2	34.7	36.4	37.2
Diversificado	16.4	17.5	18.2	17.5	19.0	20.0	20.7	20.1
Tasa de repitencia interanual								
Preprimaria	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Primaria	14.7	14.9	14.2	14.0	12.9	12.4	12.4	12.7
Básico	3.7	3.5	3.0	2.9	2.9	2.7	3.0	3.3
Diversificado	1.5	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.4	1.2
Tasa de aprobación								
Preprimaria	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Primaria	82.9	83.1	83.1	84.1	85.0	84.0	84.3	87.0
Básico	56.3	57.9	57.9	58.0	58.6	58.3	58.9	67.3
Diversificado	66.4	66.9	67.8	68.0	68.1	68.5	69.1	76.3
Tasa de deserción								
Preprimaria	11.3	11.7	6.6	7.9	5.2	7.0	6.3	6.5
Primaria	7.0	7.7	5.0	7.0	6.2	5.6	5.5	5.7
Básico	8.1	9.3	7.9	6.2	5.3	5.8	7.1	9.2
Diversificado	6.4	13.5	9.0	5.4	4.9	7.3	7.1	8.4

Fuente: Unidad de Informática, Ministerio de Educación.

Cuadro 6.5 GUATEMALA (2008) Tasa bruta de escolaridad por nivel educativo y sexo, según departamento. En porcentajes.

	Preprimaria			Primaria			Básicos			Diversificado		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total país	**59.9**	**59.7**	**60.2**	**113.6**	**116.9**	**110.3**	**62.3**	**65.7**	**58.9**	**32.0**	**31.6**	**32.4**
Departamento												
Guatemala	79.8	79.3	80.2	110.5	111.1	109.8	100.4	100.9	99.9	58.3	55.5	61.1
El Progreso	78.6	78.4	78.9	122.1	126.5	117.5	73.2	77.7	68.7	36.3	34.7	37.9
Sacatepéquez	67.1	67.5	66.7	104.6	107.0	102.1	75.8	80.7	70.9	39.0	36.1	42.0
Chimaltenango	49.5	48.7	50.4	104.8	107.7	102.0	57.9	62.8	53.0	26.8	29.6	24.1
Escuintla	65.8	64.4	67.3	118.1	120.7	115.5	73.2	76.2	70.1	32.4	30.6	34.4
Santa Rosa	69.2	67.7	70.6	127.1	130.6	123.5	66.9	68.7	65.3	29.7	29.0	30.4
Sololá	62.8	62.4	63.2	115.3	116.5	114.1	59.1	62.0	56.2	22.9	22.2	23.5
Totonicapán	51.9	52.5	51.4	113.0	114.5	111.5	45.9	46.7	45.0	8.3	7.4	9.1
Quetzaltenango	64.7	64.7	64.7	126.1	129.1	123.2	76.0	79.3	72.6	50.6	50.8	50.5
Suchitepéquez	63.3	63.3	63.4	116.1	122.1	109.9	59.8	67.1	52.5	31.0	32.6	29.4
Retalhuleu	72.0	71.1	72.9	125.9	131.2	120.4	71.1	77.8	64.2	34.2	36.4	32.0
San Marcos	54.4	54.1	54.7	123.2	126.8	119.5	52.3	56.9	47.8	23.0	24.8	21.3
Huehuetenango	45.4	46.1	44.7	111.7	118.0	105.5	33.1	36.5	29.8	16.9	17.6	16.3
Quiché	38.8	38.8	38.8	107.5	112.3	102.7	35.3	39.6	31.1	15.6	16.4	14.7
Baja Verapaz	70.0	71.8	68.2	117.5	124.3	110.7	48.2	54.0	42.5	22.3	22.0	22.5
Alta Verapaz	40.4	40.8	40.0	104.1	109.4	98.7	36.5	44.8	28.0	16.3	19.0	13.6
Petén	52.4	50.7	54.2	110.4	111.2	109.6	49.0	48.7	49.3	23.3	21.0	25.8
Izabal	60.9	60.0	61.9	116.2	119.4	113.0	56.1	56.2	55.9	26.3	24.1	28.5
Zacapa	81.7	82.3	81.0	110.7	114.9	106.4	60.2	61.1	59.3	31.4	29.0	33.6
Chiquimula	61.4	60.7	62.1	109.4	111.3	107.5	52.8	51.1	54.5	29.8	25.0	34.5
Jalapa	59.4	59.4	59.4	109.9	113.7	106.1	53.3	56.4	50.3	26.2	24.2	28.2
Jutiapa	70.6	68.9	72.4	126.9	130.2	123.5	68.4	73.5	63.4	32.0	30.2	33.9

Fuente: Unidad de Informática, Ministerio de Educación.

Cuadro 6.6 GUATEMALA (2008) Tasa neta de escolaridad por nivel educativo y sexo, según departamento. En porcentajes.

	Preprimaria			Primaria			Básicos			Diversificado		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total país	**49.0**	**49.0**	**49.1**	**95.1**	**96.5**	**93.6**	**37.2**	**38.2**	**36.2**	**20.1**	**19.4**	**20.7**
Departamento												
Guatemala	61.6	61.2	62.0	97.2	97.0	97.4	63.0	61.7	64.3	38.4	35.9	41.0
El Progreso	58.9	59.7	58.1	103.4	105.4	101.2	47.6	49.0	46.1	23.7	22.2	25.1
Sacatepéquez	52.3	53.1	51.6	91.1	92.0	90.3	48.9	50.2	47.6	27.1	24.3	29.9
Chimaltenango	43.3	42.6	44.0	91.0	92.2	89.8	36.9	39.1	34.8	17.3	18.5	16.1
Escuintla	54.9	54.1	55.7	98.0	98.7	97.2	43.2	43.3	43.0	19.8	17.7	22.0
Santa Rosa	53.8	52.8	54.7	105.5	107.2	103.8	41.4	41.3	41.5	18.8	18.2	19.4
Sololá	53.2	53.0	53.4	93.5	93.7	93.4	33.0	34.5	31.5	13.0	12.3	13.7
Totonicapán	45.4	45.9	44.8	91.5	92.5	90.5	26.5	27.6	25.4	4.8	4.4	5.2
Quetzaltenango	55.4	55.6	55.2	105.5	107.1	104.0	47.5	49.3	45.7	33.3	32.9	33.8
Suchitepéquez	50.6	50.6	50.5	97.4	100.4	94.4	36.8	40.1	33.5	18.9	19.3	18.4
Retalhuleu	58.3	58.3	58.4	105.4	107.6	103.0	42.7	45.0	40.4	22.0	23.3	20.6
San Marcos	47.3	47.2	47.4	102.0	103.7	100.3	32.2	34.7	29.8	13.6	14.6	12.7
Huehuetenango	38.4	39.1	37.8	92.4	96.2	88.6	19.0	20.9	17.1	10.4	10.7	10.1
Quiché	35.1	35.1	35.1	87.9	90.5	85.2	18.3	20.1	16.6	8.6	9.1	8.1
Baja Verapaz	53.6	55.4	51.7	97.0	100.6	93.4	27.3	29.6	25.1	13.7	13.4	14.0
Alta Verapaz	33.9	34.4	33.5	79.9	82.1	77.7	15.3	17.6	13.0	7.4	7.9	6.9
Petén	44.7	43.4	46.0	92.0	91.5	92.5	26.6	25.7	27.6	13.1	11.9	14.3
Izabal	49.1	48.6	49.6	95.6	97.2	93.9	31.3	30.4	32.2	14.9	13.6	16.2
Zacapa	56.8	57.1	56.6	94.6	96.8	92.5	37.6	37.1	38.2	20.4	18.2	22.5
Chiquimula	49.3	49.2	49.4	92.3	93.1	91.5	30.3	29.5	31.1	18.1	15.4	20.8
Jalapa	47.8	47.7	47.9	94.8	96.9	92.7	30.8	32.3	29.3	16.4	15.7	17.0
Jutiapa	57.3	56.3	58.4	106.9	108.0	105.7	42.2	44.1	40.3	20.7	19.6	21.8

Fuente: Unidad de Informática, Ministerio de Educación.

Cuadro 6.7 GUATEMALA (2008) Tasas de aprobación, de deserción y de repitencia por nivel educativo. En porcentajes.

	Prepri-maria	Primaria de niños/as			Ciclo básico			Ciclo diversificado		
	TD	TA	TD	TR	TA	TD	TR	TA	TD	TR
Total país	**6.5**	**87.0**	**5.7**	**12.7**	**67.2**	**9.2**	**3.3**	**76.3**	**8.4**	**1.2**
Departamento										
Guatemala	4.0	93.6	4.7	7.6	66.4	12.8	3.1	76.5	13.1	1.3
El Progreso	6.9	89.3	6.5	14.3	69.1	8.9	4.3	79.9	7.8	1.5
Sacatepéquez	4.1	92.5	3.3	8.4	58.6	6.1	4.8	76.1	3.7	0.8
Chimaltenango	4.3	87.8	3.2	12.2	59.3	5.7	4.0	74.0	5.5	0.8
Escuintla	6.9	88.9	7.4	13.1	66.6	8.1	2.3	77.7	7.4	3.0
Santa Rosa	6.5	88.7	7.4	12.9	70.7	7.5	2.9	80.8	0.5	0.6
Sololá	9.2	84.6	3.2	13.8	66.4	9.1	3.9	77.4	5.0	1.2
Totonicapán	11.4	86.2	3.0	12.9	61.8	7.9	4.3	70.9	8.6	4.7
Quetzaltenango	6.0	88.2	4.9	12.7	61.8	6.0	3.7	73.2	3.2	0.9
Suchitepéquez	5.0	86.3	5.5	12.9	64.9	6.0	1.5	74.6	5.7	0.2
Retalhuleu	6.5	88.1	6.8	12.1	68.6	6.6	1.9	81.8	4.0	0.9
San Marcos	8.3	87.0	6.0	12.1	63.7	6.3	3.6	73.3	4.7	1.2
Huehuetenango	9.1	85.8	5.7	15.1	75.0	7.7	3.0	79.5	0.6	1.4
Quiché	5.9	80.0	4.5	14.8	72.0	8.0	4.8	78.8	7.8	1.3
Baja Verapaz	4.5	83.5	4.9	14.4	68.1	6.1	4.2	64.3	1.0	1.4
Alta Verapaz	9.9	79.9	6.3	16.6	69.1	9.6	3.9	71.2	7.8	1.5
Petén	7.0	84.4	10.2	15.4	72.2	10.8	2.1	74.3	14.6	0.7
Izabal	9.2	86.0	9.2	15.6	72.6	9.3	2.8	80.1	5.7	0.5
Zacapa	9.9	85.8	9.6	16.1	70.2	9.2	5.5	81.7	19.7	1.5
Chiquimula	3.2	84.6	5.4	14.1	72.5	8.8	5.8	81.1	6.8	1.8
Jalapa	7.4	84.4	7.3	15.2	75.8	7.7	3.5	76.3	6.1	0.6
Jutiapa	7.6	88.0	6.8	12.8	74.4	7.4	1.9	79.1	7.7	0.3

Fuente: Unidad de Informática, Ministerio de Educación.

Cuadro 6.8 GUATEMALA (2009) Educación bilingüe intercultural según nivel por departamento

Departamento	Preprimaria			Primaria		
	Inscripción	Docentes	Establecimientos	Inscripción	Docentes	Establecimientos
Total	**104,142**	**4,245**	**3,398**	**415,622**	**13,974**	**3,769**
Guatemala	2,030	62	41	2,162	79	16
El Progreso	0	0	0	488	17	7
Sacatepéquez	803	27	17	1,550	48	5
Chimaltenango	5,771	238	190	14,992	566	101
Escuintla	0	0	0	3,578	118	25
Santa Rosa	0	0	0	3,936	150	54
Sololá	11,532	485	351	25,142	985	175
Totonicapán	10,221	400	322	30,726	1,012	194
Quetzaltenango	4,931	188	131	18,892	604	109
Suchitepéquez	36	1	1	339	11	2
Retalhuleu	562	17	11	2,842	103	19
San Marcos	3,888	153	129	31,645	1,067	260
Huehuetenango	18,378	814	704	61,643	2,004	467
Quiché	13,289	526	431	47,153	1,554	451
Baja Verapaz	2,722	121	88	11,260	418	153
Alta Verapaz	26,029	1,071	878	112,911	3,660	1,183
Petén	1,304	49	41	22,061	796	231
Izabal	2,423	86	57	11,022	344	135
Zacapa	0	0	0	0	0	0
Chiquimula	183	5	5	5,805	196	92
Jalapa	40	2	1	258	8	3
Jutiapa	0	0	0	7,217	234	87

Fuente: Mineduc, Sistema de Información Educativa.

Cuadro 6.9 GUATEMALA (2008) Número promedio de alumnos por docente según nivel y ciclo y área geográfica

	Preprimaria			Primaria			Ciclo básico			Ciclo diversificado		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total	**23.3**	**22.5**	**23.8**	**29.4**	**26.9**	**30.6**	**17.8**	**17.7**	**18.0**	**14.5**	**14.8**	**11.2**
Guatemala	22.7	21.7	26.6	28.7	26.4	33.5	17.0	16.7	19.0	13.8	14.1	6.8
El Progreso	20.8	21.6	20.5	26.1	25.5	26.4	23.5	24.8	21.9	14.3	14.0	16.1
Sacatepéquez	20.0	19.1	21.8	27.3	26.6	28.9	12.6	12.4	13.4	8.9	9.0	8.1
Chimaltenango	24.8	24.2	25.3	28.8	28.3	29.2	15.6	15.3	16.5	12.6	12.5	13.9
Escuintla	24.7	23.7	25.4	30.5	28.0	31.7	20.1	19.5	21.4	14.7	15.1	12.9
Santa Rosa	22.6	22.8	22.6	30.1	27.1	31.0	19.5	18.6	21.1	13.8	13.0	16.9
Sololá	23.2	23.8	23.0	27.1	26.8	27.3	15.2	14.8	15.8	12.1	12.5	10.5
Totonicapán	24.7	22.9	25.1	30.4	27.7	30.9	15.9	18.8	14.4	12.6	10.8	19.4
Quetzaltenango	23.0	22.4	23.5	29.4	27.7	30.4	19.6	19.5	19.7	21.5	21.8	11.8
Suchitepéquez	25.4	24.0	26.3	29.3	26.2	30.9	16.2	16.1	16.3	13.9	14.5	4.2
Retalhuleu	23.3	22.4	23.7	29.0	26.2	30.1	20.2	18.3	24.2	16.5	16.3	30.1
San Marcos	22.8	25.2	22.3	32.2	29.6	32.6	18.9	21.2	17.5	18.6	19.6	8.5
Huehuetenango	22.3	26.3	21.6	30.5	29.9	30.6	17.4	18.4	15.5	14.9	15.6	8.9
Quiché	24.6	25.5	24.4	29.8	29.6	29.8	17.2	19.8	14.9	15.3	15.6	13.2
Baja Verapaz	22.5	22.7	22.4	26.2	23.9	26.8	20.5	21.6	18.1	13.9	13.5	17.8
Alta Verapaz	23.8	25.7	23.3	31.8	29.5	32.3	23.9	22.7	26.8	16.2	15.1	24.3
Petén	24.7	22.8	25.1	30.3	26.1	30.9	16.8	18.1	15.8	12.0	12.1	11.7
Izabal	23.4	21.1	24.2	28.6	23.6	29.7	17.1	17.4	16.8	12.0	13.9	6.7
Zacapa	21.3	21.7	21.1	25.1	24.2	25.4	23.7	26.5	19.0	23.1	25.4	6.6
Chiquimula	20.8	21.4	20.6	25.1	22.3	26.0	15.7	15.1	17.2	14.4	14.5	10.3
Jalapa	25.5	23.3	26.2	29.2	25.1	30.6	19.7	19.0	21.0	14.2	14.4	8.3
Jutiapa	25.8	26.8	25.6	30.4	27.3	31.2	20.0	20.1	19.9	14.4	15.3	8.9

Fuente: Mineduc, Sistema de Información Educativa.

Cuadro 7.1 GUATEMALA (1987-2009) Algunos indicadores de salud materno infantil

	1987	1995	1998/99	2002	2008/09
Tasa Global de Fecundidad	5.6	5.1	5.0	4.4	3.6
Mujeres unidas que usan un método de planificación familiar (%)	23.2	31.5	38.2	43.3	54.1
Partos atendidos en establecimiento de salud (%) [a]	n.d.	34.3	40.4	42.1	51.2
Partos atendidos por personal profesional (%) [a]	29.2	34.8	40.6	41.4	51.3
Lactancia y nutrición en la niñez (%)					
Niño(a)s de 0 a 3 meses con lactancia exclusiva	n.d.	50.4	50.4	56.0	55.6
Niño(a)s de 0 a 5 meses con lactancia exclusiva	n.d.	n.d.	n.d.	50.6	49.6
Desnutrición crónica en menores de 5 años [b]	57.9	49.7	49.7	48.7	43.4
Vacunación (%)					
Niño(a)s de 12 a 23 meses con carné de vacunación	55.5	54.2	68.4	68.6	85.5
Niño(a)s de12 a 23 meses que han recibido:					
BCG	51.0	78.2	90.4	91.9	96.7
DPT (las tres dosis)	47.0	59.4	70.4	76.7	85.2
Polio (las tres dosis)	52.1	55.9	66.7	78.1	84.3
Sarampión	68.7	75.1	80.6	74.7	77.6
Todas las vacunas	24.7	42.6	59.5	62.5	71.2
Prevalencia de enfermedades en menores de 5 años (%)					
Niño(a)s con diarrea [c]	16.7	20.9	20.9	22.2	22.5
Niños con diarrea tratados con sobres de rehidratación oral	13.2	21.5	30.4	33.8	37.1
Niños con diarrea que recibieron SRO o solución casera	16.4	22.1	33.5	40.6	44.0
Niño(a)s enfermos con IRA [d]	n.d.	21.9	21.9	18.2	2.1
Niño(a)s con IRA o fiebre para quienes se buscó tratamiento	n.d.	40.5	40.5	64.3	59.5

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno-Infantil.

a. Nacimientos ocurridos durante cinco años anteriores.

b. Talla inferior a la esperada para la edad.

n.d.: No disponible .

c. Diarrea durante las dos semanas anteriores a la encuesta.

d. Infección respiratoria aguda. Tos acompañada de respiración agitada, durante las dos semanas que precedieron la encuesta.

Cuadro 7.2 GUATEMALA (1987-2009) Desnutrición crónica y mortalidad infantil por área y región. Porcentajes y tasas por mil nacidos vivos.

	1987	1995	1998/99	2002	2008/09
Desnutrición crónica [a/]	**57.9**	**49.7**	**46.4**	**49.3**	**43.4**
Área Urbana	47.2	35.3	32.4	36.5	28.8
Área Rural	62.1	56.6	54.4	55.5	51.8
Región					
Metropolitana	44.2	33.5	28.6	36.1	20.6
Norte	49.8	55.3	56.7	61.0	51.1
Nor-Oriente	43.3	43.9	49.1	39.7	41.3
Sur-Oriente	54.0	45.4	45.6	46.6	33.9
Central	67.4	45.7	45.5	42.1	38.5
Sur-Occidente	63.0	59.5	54.8	58.5	47.1
Nor-Occidente	67.7	69.9	69.2	68.3	64.8
Petén	n.d.	n.d.	n.d.	46.1	36.6
Mortalidad infantil [b/]	79	57	44	49	34
Área Urbana	65	45	49	35	27
Área Rural	84	63	49	48	38
Región					
Metropolitana	72	43	46	21	16
Norte	48	63	40	51	35
Nor-Oriente	84	53	54	53	37
Sur-Oriente	85	72	29	66	42
Central	119	73	57	55	27
Sur-Occidente	72	55	58	46	41
Nor-Occidente	75	64	50	47	38
Petén	n.d.	n.d.	48	42	43

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno-Infantil.

b. Talla inferior a la esperada para la edad.

c. Total calculado para 10 años antes de cada encuesta

Cuadro 7.3 GUATEMALA (1987-2009) Indicadores de desnutrición y mortalidad infantil según etnicidad

	1987	1995	1998/99	2002	2008/09
Desnutrición en la niñez (%)					
Desnutrición crónica o talla para la edad	**57.9**	**49.7**	**46.4**	**49.3**	**43.4**
Indígena	71.7	67.8	67.3	69.5	58.6
No-indígena	48.2	36.7	34.1	35.7	30.6
Desnutrición aguda o peso para la talla	**n.d.**	**3.3**	**2.5**	**1.6**	**0.9**
Indígena	n.d	3.3	2.2	1.7	0.7
No-indígena	n.d	3.2	2.7	1.6	1
Desnutrición global o peso para la edad	**33.5**	**26.6**	**24.2**	**22.7**	**19.3**
Indígena	40.6	34.6	33.6	30.4	24.8
No-indígena	28.5	20.9	18.6	17.5	14.6
Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos)					
Mortalidad infantil	**79**	**57**	**49**	**44**	**34**
Indígena	76	64	56	49	40
No-indígena	85	53	44	40	30
Mortalidad en niño(a)s de 1-4 años	**45**	**23**	**16**	**16**	**11**
Indígena	71	32	24	21	16
No indígena	38	17	12	13	7
Mortalidad en menores de 5 años	**121**	**79**	**65**	**59**	**45**
Indígena	142	94	79	69	55
No-indígena	120	69	56	52	36

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil.

Nota: las tasas se calculan para los 10 años anteriores a cada encuesta.

n.d.: No disponible

Cuadro 7.4 GUATEMALA (2008/2009)Indicadores de desnutrición infantil por departamento (en porcentaje).

	Desnutrición crónica (talla para la edad)		Desnutrición aguda (peso para la talla)		Desnutrición global (peso para la edad)	
	Severa	Total	Severa	Total	Severa	Total
Total	**16.1**	**43.4**	**0.1**	**0.9**	**2.2**	**19.3**
Guatemala	5.7	20.6	0.1	0.7	1.2	10.8
El Progreso	7.0	21.2	0.0	1.2	1.3	10.1
Sacatepéquez	13.4	43.9	0.0	0.0	0.9	15.3
Chimaltenango	19.2	53.3	0.2	0.4	3.5	20.8
Escuintla	6.9	27.2	0.3	0.8	1.0	13.3
Santa Rosa	5.7	24.4	0.0	1.1	0.4	12.0
Sololá	30.1	64.0	0.0	0.1	2.6	25.0
Totonicapán	32.9	74.2	0.0	0.0	3.1	32.7
Quetzaltenango	9.6	37.0	0.0	1.2	1.0	15.2
Suchitepéquez	7.6	35.4	0.2	1.5	1.8	18.4
Retalhuleu	8.6	29.9	0.0	2.1	3.0	16.3
San Marcos	14.9	46.8	0.0	1.7	1.7	20.6
Huehuetenango	29.0	64.7	0.0	0.3	4.4	30.4
Quiché	30.4	64.8	0.1	0.8	4.9	31.6
Baja Verapaz	24.7	53.3	0.0	1.2	2.9	24.1
Alta Verapaz	19.0	50.6	0.1	1.0	1.4	16.2
Petén	10.4	36.6	0.0	0.4	1.0	12.8
Izabal	8.8	33.9	0.0	2.4	3.5	18.4
Zacapa	16.1	41.0	0.0	0.4	3.3	22.8
Chiquimula	23.5	55.7	0.0	0.9	4.2	23.1
Jalapa	17.9	46.0	0.0	0.7	0.9	20.2
Jutiapa	8.2	29.4	0.0	1.3	0.9	13.9

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil, 2008/2009.

Cuadro 7.5 GUATEMALA (2008/2009) Indicadores de mortalidad infantil por área, etnicidad y departamento. Tasas por mil nacidos vivos.

	Neonatal	Pos-neonatal	Infantil	1-4 años	Menores de 5 años
Total	**18**	**16**	**34**	**11**	**45**
Área					
Urbana	17	11	27	7	34
Rural	19	19	38	14	51
Grupo étnico					
Indígena	21	18	40	16	55
No Indígena	16	14	30	7	36
Departamento					
Guatemala	10	6	16	3	19
El Progreso	13	30	43	7	49
Sacatepéquez	13	12	25	4	29
Chimaltenango	18	13	30	7	37
Escuintla	12	14	25	6	31
Santa Rosa	29	22	51	8	58
Sololá	23	26	49	20	68
Totonicapán	23	28	51	8	58
Quetzaltenango	9	10	19	7	26
Suchitepéquez	34	11	46	16	61
Retalhuleu	12	17	29	8	37
San Marcos	22	26	48	20	67
Huehuetenango	18	19	37	7	44
Quiché	20	20	40	24	63
Baja Verapaz	21	11	31	16	47
Alta Verapaz	23	13	36	15	50
Petén	23	19	43	8	51
Izabal	12	15	26	15	41
Zacapa	13	11	24	11	35
Chiquimula	31	24	55	18	72
Jalapa	18	26	44	11	55
Jutiapa	25	9	33	6	39

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil, 2008/2009.

a/ Para los 10 años anteriores a la encuesta.

Cuadro 7.6 GUATEMALA (2008/2009) Vacunación de niños de 12 a 59 meses. % de niños que ha recibido vacunas.

	Niños con carné de salud	BCG	3 DTP	3 Polio	Sarampión	Todas las vacunas	Ninguna vacuna
Total	**80.1**	**96.1**	**86.4**	**85.7**	**87.8**	**78.6**	**1.5**
Área							
Urbana	75.7	95.0	83.9	83.0	85.3	73.9	1.7
Rural	82.7	96.8	87.8	87.2	89.3	81.3	1.4
Grupo étnico							
Indígena	82.1	96.2	86.5	86.3	87.8	80.1	2.0
No indígena	78.5	96.1	86.3	85.2	87.9	77.3	1.1
Departamento							
Guatemala	75.2	94.0	83.3	82.2	83.1	71.0	1.2
El Progreso	78.4	95.7	87.8	81.3	84.0	73.2	3.3
Sacatepéquez	76.4	98.9	82.1	81.3	82.2	71.6	0.6
Chimaltenango	86.4	97.4	91.2	90.5	90.1	82.4	1.4
Escuintla	78.3	93.9	82.7	78.6	85.1	70.8	1.7
Santa Rosa	83.2	97.5	92.3	91.3	92.7	85.8	0.0
Sololá	73.4	89.5	78.1	77.2	82.5	70.0	5.7
Totonicapán	85.8	93.8	84.1	84.2	87.0	77.7	3.3
Quetzaltenango	71.2	97.5	84.9	86.3	88.6	78.9	0.7
Suchitepéquez	76.8	96.1	83.9	83.4	84.9	75.4	1.7
Retalhuleu	81.5	98.8	89.5	88.9	92.6	84.7	0.3
San Marcos	78.5	97.7	87.3	87.0	92.4	82.4	1.2
Huehuetenango	86.1	97.8	90.6	91.5	90.6	86.7	1.4
Quiché	86.4	95.8	86.0	85.5	86.4	79.9	2.5
Baja Verapaz	91.5	99.8	96.4	97.0	95.5	93.5	0.0
Alta Verapaz	80.9	97.3	92.1	90.5	89.9	84.4	1.4
Petén	64.5	95.6	73.5	72.3	88.0	63.6	1.0
Izabal	80.2	93.2	83.3	82.7	86.8	73.4	2.9
Zacapa	79.1	93.6	85.2	84.9	89.1	77.1	2.3
Chiquimula	89.6	98.4	89.5	89.2	91.0	85.1	0.4
Jalapa	84.6	99.0	90.1	90.3	88.8	84.7	0.5
Jutiapa	83.1	97.4	89.0	88.1	89.1	82.4	2.1

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil, 2008/2009.

Cuadro 7.7 GUATEMALA (2008/2009) Prevalencia y tratamiento de enfermedades infantiles [a] Porcentajes

	IRA		Diarrea	
	Prevalencia	Tratamiento	Prevalencia	Tratamiento
Total	**22.5**	**43.8**	**20.1**	**59.5**
Área				
Urbana	21.2	42.7	17.2	65.5
Rural	23.3	44.3	21.9	56.7
Grupo étnico				
Indígena	22.6	46.7	21.0	59.9
No indígena	22.4	41.3	19.4	59.1
Departamento				
Guatemala	20.8	36.5	13.4	64.0
El Progreso	15.5	31.9	17.3	53.2
Sacatepéquez	14.7	42.5	17.9	65.2
Chimaltenango	20.3	42.1	16.4	59.4
Escuintla	29.7	43.7	23.7	59.3
Santa Rosa	19.8	36.3	23.6	49.4
Sololá	22.9	59.9	18.9	57.9
Totonicapán	17.9	50.0	19.7	64.5
Quetzaltenango	21.0	47.0	14.2	67.8
Suchitepéquez	25.2	45.0	20.2	56.3
Retalhuleu	23.7	38.9	19.7	65.1
San Marcos	28.4	36.1	21.4	48.3
Huehuetenango	26.2	50.2	17.3	61.5
Quiché	26.8	53.7	19.9	61.3
Baja Verapaz	18.2	45.9	28.6	77.8
Alta Verapaz	23.3	44.4	28.3	58.0
Petén	25.5	50.4	23.9	62.9
Izabal	17.9	35.2	20.6	52.9
Zacapa	13.1	38.5	20.4	54.1
Chiquimula	12.9	27.6	26.5	61.0
Jalapa	17.6	49.0	21.6	59.0
Jutiapa	16.2	39.0	26.3	55.0

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil, 2008/2009.

a/ Niños menores de 5 años durante las dos semanas previas a la encuesta que han padecido la enfermedad y porcentaje que ha recibido algún tratamiento.

Cuadro 7.8 GUATEMALA (1987-2009) Tasa Global de Fecundidad y uso de métodos anticonceptivos

	1987	1995	1998/99	2002	2008/09
Tasa Global de Fecundidad	**5.6**	**5.1**	**5.0**	**4.4**	**3.6**
Área Urbana	4.1	3.8	4.1	3.4	2.9
Área Rural	6.5	6.2	5.8	5.2	4.2
Región					
Metropolitana	4.0	3.9	4.3	3.2	2.7
Norte	7.2	6.7	5.5	6.5	4.4
Nor-Oriente	5.3	5.1	5.4	4.7	3.4
Sur-Oriente	5.8	5.7	5.1	4.4	3.0
Central	5.8	5.3	5.0	4.2	3.4
Sur-Occidente	6.3	5.5	5.3	5.0	3.8
Nor-Occidente	6.8	6.8	6.2	5.5	4.6
Petén	n.d.	n.d.	6.8	5.8	4.3
Uso de métodos anticonceptivos (%)	**23.2**	**31.4**	**38.2**	**43.3**	**54.1**
Área Urbana	43.0	48.9	52.3	56.7	65.7
Área Rural	13.8	19.8	27.7	34.7	45.6
Región					
Metropolitana	45.0	50.1	57.2	60.0	72.1
Norte	10.6	13.7	20.8	32.3	49.2
Nor-Oriente	28.3	25.7	31.5	41.7	53.6
Sur-Oriente	23.3	29.1	32.9	32.9	56.7
Central	21.9	32.8	39.1	48.0	62.6
Sur-Occidente	14.8	23.1	30.4	35.7	50.0
Nor-Occidente	6.5	11.8	13.9	27.3	34.1
Petén	n.d.	n.d.	23.5	33.9	46.5

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno-Infantil.

Cuadro 7.9 GUATEMALA (2008/2009) Tasas de fecundidad por área, etnicidad y departamento.

	TFG [a/]	Tasa de Fecundidad Específica (por 1,000 mujeres)							TGF [b/]
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
Total	**121**	**98**	**184**	**176**	**135**	**95**	**29**	**5**	**3.6**
Área									
Urbana	97	78	157	155	101	62	17	4	2.9
Rural	141	114	206	194	164	125	40	6	4.2
Grupo étnico									
Indígena	144	94	202	217	175	148	44	10	4.5
No indígena	106	100	173	151	111	62	20	2	3.1
Departamento									
Guatemala	96	85	163	152	91	46	12	0	2.7
El Progreso	106	82	153	133	171	106	8	0	3.3
Sacatepéquez	103	64	159	177	103	72	54	0	3.2
Chimaltenango	112	66	163	180	166	124	27	0	3.6
Escuintla	117	110	196	163	133	66	15	0	3.4
Santa Rosa	98	115	153	148	80	50	14	11	2.9
Sololá	132	117	176	200	128	115	64	7	4.0
Totonicapán	135	64	169	229	176	149	82	18	4.4
Quetzaltenango	98	82	141	158	134	74	10	11	3.1
Suchitepéquez	122	96	250	145	123	81	45	0	3.7
Retalhuleu	105	93	186	159	105	49	16	0	3.1
San Marcos	146	124	229	196	145	135	21	11	4.3
Huehuetenango	139	122	186	206	153	116	36	0	4.1
Quiché	164	100	245	235	192	182	52	24	5.2
Baja Verapaz	133	110	219	185	127	123	23	0	3.9
Alta Verapaz	150	91	196	216	207	159	45	0	4.6
Petén	138	133	202	170	177	115	51	7	4.3
Izabal	120	88	200	177	121	114	13	0	3.6
Zacapa	113	111	192	151	113	57	21	0	3.2
Chiquimula	120	90	165	165	172	100	13	0	3.5
Jalapa	134	161	175	170	152	57	48	4	3.8
Jutiapa	82	61	140	118	85	45	42	20	2.6

Fuente: Encuestas Nacionales de Salud Materno-Infantil.

a. Tasa de Fecundidad general, por 1,000 mujeres de 15 a 49 años.

b. Tasa Global de Fecundidad.

Cuadro 7.10 GUATEMALA (2008/2009) Tasa global de fecundidad deseada y no deseada y uso actual de métodos anticonceptivos

	TGF			Uso de métodos anticonceptivos (%) [a]					
	Observada	Deseada	No deseada	No usa	Usa				Total
					Modernos	Naturales	Folclóricos	Total	
Total	**3.6**	**2.9**	**0.7**	**45.9**	**44.0**	**10.0**	**0.1**	**54.1**	**100.0**
Área									
Urbana	2.9	2.3	0.6	34.3	54.6	11.0	0.1	65.7	100.0
Rural	4.2	3.5	0.8	54.4	36.2	9.3	0.2	45.6	100.0
Grupo étnico									
Indígena	4.5	3.6	0.9	59.8	28.4	11.7	0.1	40.2	100.0
No indígena	3.1	2.6	0.5	36.7	54.2	8.9	0.2	63.3	100.0
Departamento									
Guatemala	2.7	2.3	0.5	27.9	60.7	11.4	0.0	72.1	100.0
El Progreso	3.3	2.6	0.7	33.2	57.7	9.1	0.0	66.8	100.0
Sacatepéquez	3.2	2.2	1.0	35.3	51.5	13.2	0.0	64.7	100.0
Chimaltenango	3.6	2.9	0.7	49.8	32.0	18.0	0.2	50.2	100.0
Escuintla	3.4	2.9	0.5	30.7	63.5	5.8	0.0	69.3	100.0
Santa Rosa	2.9	2.2	0.6	33.4	60.4	6.2	0.0	66.6	100.0
Sololá	4.0	3.1	0.9	62.2	21.1	16.7	0.0	37.8	100.0
Totonicapán	4.4	3.6	0.8	59.9	27.4	12.6	0.0	40.1	100.0
Quetzaltenango	3.1	2.4	0.6	40.5	47.6	11.8	0.0	59.5	100.0
Suchitepéquez	3.7	2.8	0.9	46.4	45.5	7.7	0.4	53.6	100.0
Retalhuleu	3.1	2.5	0.6	39.2	51.9	8.9	0.0	60.8	100.0
San Marcos	4.3	3.5	0.8	53.2	38.2	8.3	0.3	46.8	100.0
Huehuetenango	4.1	3.4	0.7	62.4	30.4	6.9	0.4	37.6	100.0
Quiché	5.2	4.3	0.8	70.1	20.9	9.1	0.0	29.9	100.0
Baja Verapaz	3.9	3.1	0.8	47.3	42.7	9.5	0.5	52.7	100.0
Alta Verapaz	4.6	3.4	1.2	51.8	34.1	14.0	0.1	48.2	100.0
Petén	4.3	3.4	0.9	53.5	41.9	4.6	0.0	46.5	100.0
Izabal	3.6	2.9	0.7	43.0	48.8	8.3	0.0	57.0	100.0
Zacapa	3.2	2.8	0.4	46.5	44.3	9.2	0.0	53.5	100.0
Chiquimula	3.5	3.2	0.4	55.7	32.2	11.4	0.6	44.3	100.0
Jalapa	3.8	3.5	0.3	51.9	40.3	7.5	0.4	48.1	100.0
Jutiapa	2.6	2.1	0.5	44.2	46.6	9.2	0.0	55.8	100.0

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008/2009.

a/ Mujeres en unión de 15 a 49 años de edad.

Cuadro 7.11 GUATEMALA (2008/2009) Atención de embarazo y parto por área, etnicidad y departamento. Porcentaje de embarazos y partos [a]

	Recibió control prenatal	Parto en establecimiento de salud	Parto atendido por personal médico	Recibió control postparto
Total	**93.0**	**51.2**	**51.3**	**25.6**
Área				
Urbana	95.8	76.6	77.0	34.1
Rural	91.4	36.4	36.5	20.8
Grupo étnico				
Indígena	92.4	29.2	29.5	19.9
No indígena	93.5	70.0	70.0	30.5
Departamento				
Guatemala	96.6	88.3	88.4	40.6
El Progreso	89.9	81.6	82.1	29.0
Sacatepéquez	93.9	72.8	73.3	31.5
Chimaltenango	95.7	41.0	41.5	27.0
Escuintla	91.4	75.0	74.4	37.3
Santa Rosa	93.4	73.4	73.4	26.3
Sololá	92.6	23.9	24.8	24.2
Totonicapán	96.0	22.9	22.9	20.1
Quetzaltenango	97.2	59.5	59.5	23.0
Suchitepéquez	94.2	59.6	59.6	25.8
Retalhuleu	90.5	62.8	62.7	19.9
San Marcos	91.7	41.6	41.7	15.7
Huehuetenango	91.6	21.3	22.2	17.3
Quiché	94.7	20.3	20.3	21.2
Baja Verapaz	95.7	45.6	45.8	29.4
Alta Verapaz	91.7	37.9	38.4	22.3
Petén	87.3	43.1	42.9	20.6
Izabal	91.1	51.4	51.4	19.3
Zacapa	78.2	63.2	62.9	19.9
Chiquimula	83.9	36.7	37.2	19.1
Jalapa	96.9	54.9	55.5	26.5
Jutiapa	93.8	61.6	60.9	25.6

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008/2009.

a. Embarazos y nacimientos cinco años anteriores a la encuesta.

Cuadro 8.1 GUATEMALA (1950-2050) Algunos indicadores demográficos básicos. Según proyecciones de población.

Quinquenio	Esperanza de vida al nacer			TMI [a]	TGF [b]	Creci-miento [c]	Morta-lidad [d]	Natalidad [d]
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres					
1950-1955	42.0	41.8	42.3	140.8	7.0	2.8	22.3	50.3
1955-1960	44.2	43.7	44.7	133.8	6.6	2.7	20.2	47.1
1960-1965	47.0	46.2	47.9	126.7	6.5	2.7	18.0	46.0
1965-1970	50.1	49.0	51.3	115.5	6.3	2.7	15.8	44.7
1970-1975	53.9	52.4	55.4	102.5	6.2	2.7	13.5	44.0
1975-1980	56.2	54.4	58.0	90.9	6.2	2.5	12.1	43.5
1980-1985	58.3	56.1	60.6	79.3	6.1	2.5	10.8	42.2
1985-1990	60.9	58.3	63.7	67.1	5.7	2.3	9.3	39.6
1990-1995	63.6	60.5	66.8	54.8	5.5	2.3	8.0	38.9
1995-2000	66.3	62.9	70.0	45.5	5.0	2.3	6.9	37.3
2000-2005	68.9	65.5	72.5	38.6	4.6	2.5	6.1	35.8
2005-2010	70.2	66.7	73.8	30.1	4.2	2.5	5.7	33.3
2010-2015	71.4	67.9	75.0	22.6	3.7	2.4	5.4	30.5
2015-2020	72.5	69.1	76.1	18.1	3.3	2.2	5.2	27.7
2020-2025	73.6	70.1	77.2	15.3	2.9	2.0	5.0	25.1
2025-2030	74.6	71.1	78.2	13.1	2.6	1.8	4.9	22.6
2030-2035	75.5	72.1	79.1	11.1	2.3	1.5	4.9	20.3
2035-2040	76.4	73.0	80.0	10.0	2.1	1.3	5.0	18.3
2040-2045	77.2	73.8	80.8	9.0	2.0	1.1	5.1	16.5
2045-2050	77.9	74.5	81.5	8.0	1.9	1.0	5.4	14.9

Fuente: Proyecciones de población INE-Celade.

a. TMI = Tasa de mortalidad infantil proyectada, por mil nacidos vivos.

b. TGF = Tasa global de fecundidad proyectada.

c. Tasa media anual de crecimiento exponencial (%).

d. Tasa bruta implícita (por 1,000 habitantes).

Cuadro 8.2 GUATEMALA (2005-2015) Proyecciones de población y porcentaje femenino. En miles de habitantes y porcentajes

Edad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Miles de habitantes											
Total	12,700.6	13,018.8	13,344.8	13,677.8	14,017.1	14,361.7	14,713.8	15,073.4	15,438.4	15,806.7	16,176.1
0-4	2,036.4	2,065.7	2,093.0	2,118.6	2,142.7	2,165.7	2,187.9	2,208.8	2,228.4	2,246.4	2,262.5
5-9	1,823.8	1,859.7	1,897.1	1,934.7	1,971.1	2,004.7	2,035.6	2,064.6	2,091.9	2,117.8	2,142.3
10-14	1,624.2	1,660.4	1,694.9	1,728.7	1,762.9	1,798.3	1,836.1	1,875.5	1,915.1	1,953.3	1,988.5
15-19	1,379.7	1,416.4	1,458.6	1,503.5	1,548.2	1,590.1	1,628.8	1,665.9	1,702.3	1,738.9	1,776.4
20-24	1,180.3	1,208.5	1,234.2	1,259.9	1,288.4	1,322.1	1,363.2	1,409.9	1,459.2	1,508.0	1,553.5
25-29	952.7	986.6	1,022.3	1,058.6	1,094.5	1,129.0	1,160.4	1,189.5	1,218.7	1,250.3	1,286.6
30-34	753.2	782.3	813.2	845.5	878.9	913.2	949.1	986.8	1,025.2	1,063.0	1,099.0
35-39	600.2	622.1	645.7	670.8	697.5	725.7	755.7	787.4	820.6	854.8	889.7
40-44	492.8	508.2	524.3	541.4	559.9	580.3	602.6	626.5	651.9	678.9	707.2
45-49	409.7	419.9	432.1	445.6	460.2	475.4	491.0	507.2	524.4	543.0	563.4
50-54	367.1	372.6	376.8	380.9	386.1	393.7	404.0	416.2	429.7	444.3	459.4
55-59	310.9	320.4	328.8	336.4	343.4	350.1	355.7	360.0	364.3	369.6	377.2
60-64	233.7	243.4	255.5	268.6	281.3	292.3	301.5	309.7	317.2	324.2	330.8
65-69	193.0	196.3	199.5	203.1	207.9	214.5	223.7	235.1	247.4	259.4	269.8
70-74	156.3	159.7	162.3	164.6	167.1	170.0	173.1	176.1	179.5	184.0	190.1
75-79	107.4	112.2	116.8	121.2	125.3	129.0	131.9	134.3	136.4	138.6	141.3
80 y más	79.1	84.3	89.8	95.6	101.5	107.5	113.5	119.8	126.1	132.4	138.4
% Mujeres											
Total	51.1	51.2	51.2	51.2	51.2	51.2	51.2	51.2	51.2	51.2	51.1
0-4	49.0	49.1	49.0	49.0	49.0	49.0	49.1	49.0	49.0	49.0	49.0
5-9	49.3	49.3	49.3	49.3	49.3	49.3	49.2	49.2	49.2	49.1	49.1
10-14	49.7	49.7	49.7	49.6	49.6	49.6	49.6	49.5	49.4	49.4	49.3
15-19	50.2	50.2	50.2	50.1	50.1	50.0	50.0	49.9	49.8	49.8	49.7
20-24	51.5	51.4	51.4	51.3	51.2	51.1	50.9	50.8	50.6	50.5	50.3
25-29	53.1	53.0	52.8	52.7	52.5	52.3	52.2	52.0	51.8	51.6	51.4
30-34	54.7	54.7	54.6	54.5	54.4	54.2	53.9	53.7	53.4	53.1	52.9
35-39	54.8	55.0	55.2	55.4	55.5	55.5	55.4	55.3	55.1	54.8	54.6
40-44	54.2	54.5	54.8	55.0	55.3	55.5	55.6	55.8	55.9	56.0	55.9
45-49	53.1	53.5	53.8	54.1	54.4	54.7	55.0	55.2	55.5	55.7	55.8
50-54	52.1	52.4	52.7	53.0	53.3	53.6	53.9	54.2	54.5	54.8	55.1
55-59	51.8	52.0	52.1	52.2	52.4	52.6	52.9	53.1	53.4	53.7	54.0
60-64	51.2	51.5	51.7	51.9	52.1	52.3	52.5	52.6	52.7	52.9	53.1
65-69	51.1	51.2	51.3	51.4	51.6	51.8	52.0	52.2	52.5	52.7	52.8
70-74	52.2	52.2	52.1	52.0	51.9	51.9	52.0	52.1	52.2	52.4	52.5
75-79	53.0	53.1	53.2	53.2	53.3	53.3	53.2	53.1	53.0	52.9	52.9
80 y más	55.1	55.2	55.3	55.4	55.5	55.6	55.8	55.9	56.0	56.0	56.1

Fuente: Proyecciones de población INE-Celade.

Cuadro 8.3 GUATEMALA (2000, 2005-2010) Proyecciones de población por departamento. En miles de habitantes.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	**11,225.4**	**12,700.6**	**13,018.7**	**13,344.7**	**13,677.9**	**14,017.0**	**14,361.6**
Guatemala	2,518.9	2,821.4	2,879.7	2,937.3	2,994.0	3,049.6	3,103.7
El Progreso	138.7	145.3	147.1	149.0	151.1	153.3	155.6
Sacatepéquez	246.9	277.5	283.9	290.4	296.9	303.5	310.0
Chimaltenango	447.0	515.8	530.9	546.5	562.6	579.0	595.8
Escuintla	536.9	609.5	624.5	639.8	655.2	670.6	685.8
Santa Rosa	300.3	315.8	320.0	324.5	329.4	334.7	340.4
Sololá	308.2	362.1	373.9	386.1	398.5	411.2	424.1
Totonicapán	339.2	394.6	407.1	420.2	433.8	447.7	461.9
Quetzaltenango	622.7	690.0	705.3	721.2	737.6	754.5	771.7
Suchitepéquez	403.9	449.1	459.3	470.0	481.1	492.5	504.2
Retalhuleu	240.9	266.3	272.1	278.1	284.4	290.8	297.4
San Marcos	795.3	888.0	908.2	929.1	950.6	972.8	995.7
Huehuetenango	849.9	973.6	1,000.5	1,028.2	1,056.6	1,085.3	1,114.4
Quiché	659.7	778.0	804.7	832.4	861.1	890.7	921.4
Baja Verapaz	216.5	236.4	241.3	246.5	252.0	257.9	264.0
Alta Verapaz	783.1	923.4	953.2	983.5	1,014.4	1,046.2	1,079.0
Petén	369.4	489.2	513.8	538.7	563.8	588.9	613.7
Izabal	314.9	355.9	364.9	374.1	383.6	393.3	403.3
Zacapa	199.3	207.1	209.1	211.1	213.3	215.8	218.5
Chiquimula	302.3	328.2	334.5	341.0	348.0	355.2	362.8
Jalapa	243.5	272.4	279.3	286.4	293.9	301.8	309.9
Jutiapa	387.9	400.9	405.4	410.5	416.0	422.0	428.5

Fuente: Proyecciones de población INE-CELADE.

Cuadro 8.4 **GUATEMALA (2009) Población con familiares en el extranjero según departamento, sexo y área. Miles de habitantes.**

	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	**4,386.7**	**1,964.9**	**2,421.7**	**1,959.7**	**880.6**	**1,079.2**	**2,426.9**	**1,084.4**	**1,342.6**
Guatemala	884.1	402.4	481.7	625.7	287.3	338.4	258.4	115.1	143.3
El Progreso	71.1	31.5	39.5	45.7	21.0	24.7	25.4	10.5	14.8
Sacatepéquez	49.0	21.2	27.8	30.2	12.8	17.3	18.8	8.4	10.5
Chimaltenango	63.0	29.2	33.9	21.1	8.8	12.3	41.9	20.3	21.6
Escuintla	206.0	94.6	111.4	101.8	43.7	58.1	104.2	50.8	53.4
Santa Rosa	111.3	51.4	59.9	52.6	26.6	26.1	58.7	24.8	33.8
Sololá	60.1	28.6	31.5	20.4	8.4	12.0	39.7	20.2	19.5
Totonicapán	88.4	33.5	54.9	28.4	8.2	20.2	60.1	25.3	34.7
Quetzaltenango	287.3	130.5	156.8	136.5	60.1	76.4	150.8	70.5	80.3
Suchitepéquez	162.7	72.6	90.2	56.0	24.2	31.8	106.8	48.4	58.4
Retalhuleu	130.9	55.4	75.5	44.7	18.1	26.7	86.2	37.4	48.8
San Marcos	422.0	195.0	227.0	127.7	59.2	68.5	294.3	135.8	158.4
Huehuetenango	393.0	174.5	218.5	131.5	60.0	71.4	261.5	114.5	147.1
Quiché	177.4	74.0	103.4	48.1	20.0	28.1	129.3	54.0	75.3
Baja Verapaz	110.5	52.2	58.3	26.2	10.5	15.7	84.3	41.7	42.6
Alta Verapaz	187.8	85.0	102.8	63.3	30.2	33.1	124.5	54.8	69.7
Petén	156.7	71.5	85.2	80.4	38.9	41.5	76.3	32.6	43.7
Izabal	195.2	82.8	112.4	76.8	33.0	43.8	118.5	49.8	68.6
Zacapa	125.4	57.1	68.3	61.1	29.5	31.6	64.3	27.6	36.7
Chiquimula	190.4	82.4	108.0	74.8	33.4	41.4	115.6	49.0	66.6
Jalapa	102.4	47.6	54.7	28.6	14.3	14.3	73.7	33.3	40.4
Jutiapa	212.0	91.9	120.1	78.1	32.4	45.8	133.9	59.5	74.4

Fuente: OIM (2009).

Cuadro 8.5 GUATEMALA (2009) Población residente en el extranjero según departamento de origen y volumen de remesas según departamento de recepción. Miles de habitantes, porcentajes y USD millones.

	Ambos sexos (Miles)	Hombres		Mujeres		Remesas (USD millones)[a/]
		Miles	%	Miles	%	
Total	**1,365.4**	**962.3**	**70.5**	**403.1**	**29.5**	**440.0**
Guatemala	273.4	163.5	59.8	109.9	40.2	99.0
El Progreso	22.8	16.4	71.7	6.5	28.3	4.6
Sacatepéquez	17.3	12.0	69.5	5.3	30.5	3.3
Chimaltenango	23.5	14.7	62.4	8.8	37.6	3.1
Escuintla	62.0	37.3	60.1	24.7	39.9	21.0
Santa Rosa	34.2	23.3	68.3	10.8	31.7	4.5
Sololá	16.3	14.8	91.1	1.5	8.9	4.3
Totonicapán	23.1	20.2	87.2	3.0	12.8	0.3
Quetzaltenango	82.8	63.7	77.0	19.1	23.0	16.8
Suchitepéquez	49.3	40.3	81.8	9.0	18.2	15.2
Retalhuleu	44.4	29.5	66.3	15.0	33.7	14.4
San Marcos	139.3	107.4	77.1	31.9	22.9	108.9
Huehuetenango	117.7	97.0	82.4	20.7	17.6	33.3
Quiché	44.5	37.8	84.9	6.7	15.1	8.3
Baja Verapaz	39.8	29.5	74.0	10.3	26.0	2.6
Alta Verapaz	60.1	44.1	73.4	16.0	26.6	23.0
Petén	46.3	30.5	65.9	15.8	34.1	30.1
Izabal	58.3	37.5	64.4	20.8	35.6	11.2
Zacapa	41.1	30.2	73.6	10.8	26.4	14.6
Chiquimula	58.3	40.9	70.1	17.4	29.9	20.8
Jalapa	41.1	27.9	67.9	13.2	32.1	n.d.
Jutiapa	69.8	43.7	62.7	26.1	37.3	0.8

Fuente: OIM (2009).

a. Volumen declarado en la encuesta.

Cuadro 9.1 GUATEMALA (2006-2009) Homicidios anuales según departamento

	Número de homicidios				Tasa de homicidios por 10,000 habitantes				Promedio diario de homicidios			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Total	**5,885**	**5,781**	**6,289**	**6,489**	**4.5**	**4.3**	**4.6**	**4.6**	**16.1**	**15.8**	**17.2**	**17.8**
Guatemala	2,460	2,329	2,433	2,644	8.5	7.9	8.1	8.7	6.7	6.4	6.7	7.2
El Progreso	79	60	76	87	5.4	4.0	5.0	5.7	0.2	0.2	0.2	0.2
Sacatepéquez	133	110	116	73	4.7	3.8	3.9	2.4	0.4	0.3	0.3	0.2
Chimaltenango	130	125	103	110	2.4	2.3	1.8	1.9	0.4	0.3	0.3	0.3
Escuintla	474	430	491	516	7.6	6.7	7.5	7.7	1.3	1.2	1.3	1.4
Santa Rosa	227	209	247	239	7.1	6.4	7.5	7.1	0.6	0.6	0.7	0.7
Sololá	32	43	44	52	0.9	1.1	1.1	1.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Totonicapán	24	22	23	18	0.6	0.5	0.5	0.4	0.1	0.1	0.1	0.0
Quetzaltenango	266	196	199	162	3.8	2.7	2.7	2.1	0.7	0.5	0.5	0.4
Suchitepéquez	175	142	168	196	3.8	3.0	3.5	4.0	0.5	0.4	0.5	0.5
Retalhuleu	52	90	98	83	1.9	3.2	3.4	2.9	0.1	0.2	0.3	0.2
San Marcos	158	151	197	236	1.7	1.6	2.1	2.4	0.4	0.4	0.5	0.6
Huehuetenango	119	135	165	185	1.2	1.3	1.6	1.7	0.3	0.4	0.5	0.5
Quiché	55	78	85	76	0.7	0.9	1.0	0.9	0.2	0.2	0.2	0.2
Baja Verapaz	24	39	45	72	1.0	1.6	1.8	2.8	0.1	0.1	0.1	0.2
Alta Verapaz	86	115	150	155	0.9	1.2	1.5	1.5	0.2	0.3	0.4	0.4
Petén	347	352	435	420	6.8	6.5	7.7	7.1	1.0	1.0	1.2	1.2
Izabal	287	289	332	291	7.9	7.7	8.7	7.4	0.8	0.8	0.9	0.8
Zacapa	127	170	169	144	6.1	8.1	7.9	6.7	0.3	0.5	0.5	0.4
Chiquimula	212	291	287	323	6.3	8.5	8.2	9.1	0.6	0.8	0.8	0.9
Jalapa	116	144	157	187	4.2	5.0	5.3	6.2	0.3	0.4	0.4	0.5
Jutiapa	302	261	269	220	7.4	6.4	6.5	5.2	0.8	0.7	0.7	0.6

Fuente: PNC, sobre la base de denuncias recibidas.

Cuadro 9.2 GUATEMALA (2008) Victimización según tipo de hecho delictivo por departamento

	Tipo de hecho delictivo									Tasa de victimización (por 10,000 Hab.)
	Homicidios	Lesionados	Linchamientos	Robos y asaltos	Violaciones sexuales	Secuestros	Desaparecidos	Violencia intrafamiliar	Total	
Total	**6,275**	**6,938**	**39**	**14,802**	**385**	**213**	**1318**	**2,050**	**32,020**	**23.4**
Guatemala	2,430	3,511	14	8,274	132	74	297	226	14,958	50.0
El Progreso	76	53	0	123	3	0	23	35	313	20.7
Sacatepéquez	115	107	1	702	24	7	36	72	1,064	35.8
Chimaltenango	101	170	6	512	17	18	86	91	1,001	17.8
Escuintla	491	280	1	1,305	20	21	107	130	2,355	35.9
Santa Rosa	247	142	0	161	16	11	30	33	640	19.4
Sololá	43	54	2	71	6	13	12	92	293	7.4
Totonicapán	23	39	0	61	9	1	12	76	221	5.1
Quetzaltenango	199	228	0	672	38	22	139	136	1,434	19.4
Suchitepéquez	168	183	1	436	20	2	100	144	1,054	21.9
Retalhuleu	98	110	0	198	5	2	27	57	497	17.5
San Marcos	196	161	1	281	9	13	53	230	944	9.9
Huehuetenango	159	143	10	428	13	12	107	203	1,075	10.2
Quiché	85	139	3	167	9	6	40	101	550	6.4
Baja Verapaz	45	55	0	77	3	0	16	35	231	9.2
Alta Verapaz	150	249	0	215	24	1	40	96	775	7.6
Petén	435	233	0	269	14	6	55	73	1,085	19.2
Izabal	332	219	0	223	2	1	44	33	854	22.3
Zacapa	169	184	0	196	6	0	34	36	625	29.3
Chiquimula	287	385	0	176	6	0	43	47	944	27.1
Jalapa	157	163	0	83	7	0	13	49	472	16.1
Jutiapa	269	130	0	172	2	3	4	55	635	15.3

Fuente: PNC con base en denuncias recibidas.

Cuadro 9.3 GUATEMALA (2008) Acciones registradas de la Policía Nacional Civil

Comisaría y departamento	Vehículos recuperados	Motos recuperadas	Personas detenidas	Armas incautadas	Total
Total País	1,804	450	38,871	4,573	45,698
C. 11 Guatemala	294	30	2,175	289	2,788
C. 12 Guatemala	107	28	1,617	249	2,001
C. 13 Guatemala	117	19	1,223	196	1,555
C. 14 Guatemala	241	42	1,674	236	2,193
C. 15 Guatemala	160	22	1,186	230	1,598
C. 16 Guatemala	180	24	1,447	258	1,909
C. 21 Jutiapa	22	7	1,369	258	1,656
C. 22 Jalapa	8	3	812	152	975
C. 23 Chiquimula	35	9	860	136	1,040
C. 24 Zacapa	35	6	582	143	766
C. 31 Escuintla	161	111	2,819	274	3,365
C. 32 Santa Rosa	21	5	890	177	1,093
C. 33 Suchitepéquez	35	16	1,970	179	2,200
C. 34 Retalhuleu	23	9	2,074	90	2,196
C. 41 Quetzaltenango	66	9	2,498	212	2,785
C. 42 San Marcos	18	3	2,703	183	2,907
C. 43 Huehuetenango	20	25	2,837	163	3,045
C. 44 Totonicapán	25	0	591	19	635
C. 51 Alta Verapaz	20	7	1,695	247	1,969
C. 52 Baja Verapaz	6	4	659	78	747
C. 53 Progreso	39	3	652	117	811
C. 61 Izabal	28	15	657	147	847
C. 62 Petén	12	19	1,581	256	1,868
C. 71 Quiché	9	6	1,147	90	1,252
C. 72 Sololá	4	2	1,043	15	1,064
C. 73 Chimaltenango	64	19	1,085	101	1,269
C. 74 Sacatepéquez	54	7	1,025	78	1,164

Fuente: PNC.

Cuadro 9.4 **GUATEMALA (2008/2009) Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar según tipo de agresión por área, etnicidad y departamento. Porcentaje de mujeres entrevistadas.**

	Tipo de agresión			Los tres tipos	Alguno de los tres
	Verbal	Física	Sexual		
Total	**42.2**	**24.5**	**8.9**	**7.0**	**45.2**
Área					
Urbana	46.9	27.2	10.1	8.7	48.8
Rural	38.4	22.3	8.0	5.7	42.3
Grupo étnico					
Indígena	38.1	23.1	7.9	5.6	42.3
No indígena	44.7	25.3	9.6	7.9	47.0
Departamento					
Guatemala	47.4	27.2	9.8	8.4	49.0
El Progreso	33.7	13.8	8.3	5.6	35.3
Sacatepéquez	44.9	25.6	11.3	8.7	48.9
Chimaltenango	44.9	23.9	10.7	8.2	48.5
Escuintla	51.8	31.0	11.8	9.9	54.7
Santa Rosa	46.9	28.6	13.9	10.0	50.5
Sololá	39.9	22.6	9.2	6.1	45.1
Totonicapán	42.9	22.4	7.3	5.4	45.3
Quetzaltenango	52.1	29.0	8.5	7.5	53.6
Suchitepéquez	44.8	25.6	8.8	5.7	47.1
Retalhuleu	41.4	21.6	7.1	5.4	44.1
San Marcos	43.3	29.1	8.7	7.5	47.2
Huehuetenango	43.0	23.1	6.2	5.5	45.5
Quiché	31.8	20.6	6.1	3.7	37.4
Baja Verapaz	34.5	22.3	9.6	7.7	37.5
Alta Verapaz	31.6	19.5	8.4	5.3	37.3
Petén	36.5	23.8	11.2	8.2	40.8
Izabal	39.8	23.0	7.0	5.6	41.8
Zacapa	36.3	21.3	10.1	8.4	38.8
Chiquimula	28.5	12.9	7.3	4.8	30.6
Jalapa	43.3	23.0	7.1	5.3	45.3
Jutiapa	37.9	21.6	8.6	7.4	41.0

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008/2009.

Cuadro 10.1 GUATEMALA (c. 2008) Índice de densidad del Estado y sus componentes

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
Total País	**0.22**	**1.00**		**0.09**	**0.19**	**0.37**	**0.30**	**0.16**	**0.20**
GUATEMALA	**0.37**	**1.69**		**0.23**	**0.29**	**0.59**	**0.33**	**0.27**	**0.51**
Guatemala	**0.75**	**3.45**	**99**	**0.62**	**0.64**	**1.00**	**0.60**	**0.51**	**1.15**
Santa Catarina Pinula	0.17	0.77	13	0.05	0.10	0.35	0.15	0.13	0.22
San José Pinula	0.19	0.87	36	0.08	0.14	0.35	0.23	0.14	0.20
San José Del Golfo	0.37	1.70	93	0.46	0.31	0.34	0.42	0.19	0.51
Palencia	0.20	0.90	47	0.07	0.15	0.37	0.23	0.14	0.22
Chinautla	0.18	0.82	26	0.05	0.13	0.35	0.20	0.14	0.20
San Pedro Ayampuc	0.18	0.81	23	0.06	0.12	0.35	0.18	0.14	0.21
Mixco	0.17	0.80	19	0.01	0.10	0.42	0.18	0.14	0.21
San Pedro Sacatepéquez	0.18	0.81	25	0.08	0.16	0.29	0.19	0.15	0.19
San Juan Sacatepéquez	0.21	0.98	64	0.07	0.15	0.42	0.30	0.14	0.21
San Raymundo	0.25	1.13	87	0.12	0.23	0.39	0.38	0.15	0.21
Chuarrancho	0.23	1.08	80	0.19	0.19	0.33	0.28	0.17	0.25
Fraijanes	0.20	0.94	54	0.08	0.16	0.38	0.27	0.14	0.20
Amatitlán	0.26	1.20	88	0.12	0.23	0.43	0.30	0.26	0.23
Villa Nueva	0.18	0.83	28	0.02	0.09	0.43	0.18	0.14	0.22
Villa Canales	0.20	0.90	45	0.05	0.12	0.42	0.23	0.14	0.21
San Miguel Petapa	0.14	0.64	1	0.01	0.07	0.34	0.10	0.14	0.18
EL PROGRESO	**0.27**	**1.23**		**0.13**	**0.28**	**0.39**	**0.32**	**0.21**	**0.27**
Guastatoya	**0.55**	**2.52**	**98**	**0.36**	**0.55**	**0.74**	**0.46**	**0.50**	**0.69**
Morazán	0.24	1.08	82	0.12	0.27	0.33	0.34	0.17	0.20
San Agustín Acasaguastlán	0.22	1.00	68	0.08	0.23	0.35	0.30	0.15	0.21
San Cristóbal Acasaguastlán	0.23	1.06	77	0.15	0.26	0.29	0.30	0.15	0.24
El Jícaro	0.26	1.20	89	0.13	0.32	0.34	0.40	0.18	0.21
Sansare	0.23	1.06	78	0.12	0.26	0.33	0.33	0.17	0.20
Sanarate	0.21	0.96	60	0.08	0.21	0.34	0.26	0.17	0.20
San Antonio La Paz	0.22	0.99	65	0.09	0.23	0.33	0.29	0.16	0.19
SACATEPÉQUEZ	**0.23**	**1.05**		**0.11**	**0.20**	**0.38**	**0.25**	**0.18**	**0.26**
Antigua	**0.57**	**2.62**	**99**	**0.39**	**0.60**	**0.74**	**0.46**	**0.63**	**0.64**
Jocotenango	0.16	0.74	8	0.06	0.11	0.32	0.22	0.07	0.20
Pastores	0.17	0.80	21	0.08	0.14	0.30	0.23	0.07	0.23
Sumpango	0.18	0.81	23	0.06	0.12	0.35	0.21	0.14	0.18

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
Santo Domingo Xenacoj	0.23	1.07	79	0.11	0.27	0.32	0.42	0.07	0.21
Santiago Sacatepéquez	0.20	0.90	45	0.04	0.14	0.40	0.24	0.15	0.19
San Bartolomé Milpas Altas	0.14	0.63	0	0.08	0.11	0.22	0.13	0.07	0.22
San Lucas Sacatepéquez	0.18	0.81	25	0.08	0.11	0.34	0.19	0.14	0.20
Santa Lucía Milpas Altas	0.18	0.80	22	0.08	0.11	0.34	0.24	0.07	0.22
Magdalena Milpas Altas	0.17	0.76	13	0.08	0.17	0.26	0.25	0.07	0.18
Santa María De Jesús	0.15	0.68	3	0.04	0.13	0.27	0.19	0.07	0.19
Ciudad Vieja	0.15	0.67	2	0.05	0.11	0.29	0.18	0.07	0.19
San Miguel Dueñas	0.17	0.77	14	0.08	0.14	0.27	0.21	0.07	0.21
Alotenango	0.17	0.78	16	0.04	0.10	0.37	0.17	0.15	0.20
San Antonio Aguas Calientes	0.14	0.66	1	0.09	0.11	0.24	0.14	0.07	0.21
Santa Catarina Barahona	0.23	1.05	77	0.15	0.23	0.31	0.34	0.08	0.27
CHIMALTENANGO	**0.22**	**0.99**		**0.07**	**0.13**	**0.45**	**0.27**	**0.17**	**0.21**
Chimaltenango	**0.36**	**1.66**	**93**	**0.12**	**0.19**	**0.78**	**0.28**	**0.30**	**0.51**
San José Poaquil	0.21	0.95	58	0.08	0.19	0.35	0.32	0.15	0.15
San Martín Jilotepeque	0.20	0.93	54	0.05	0.16	0.40	0.33	0.14	0.14
San Juan Comalapa	0.18	0.82	26	0.05	0.11	0.38	0.27	0.15	0.12
Santa Apolonia	0.18	0.84	32	0.08	0.13	0.34	0.27	0.14	0.15
Tecpán Guatemala	0.20	0.90	46	0.04	0.12	0.43	0.28	0.14	0.16
Patzún	0.17	0.79	19	0.05	0.12	0.35	0.24	0.14	0.14
San Miguel Pochuta	0.22	1.02	74	0.12	0.16	0.39	0.36	0.17	0.15
Patzicía	0.16	0.74	9	0.04	0.10	0.35	0.20	0.15	0.14
Santa Cruz Balanyá	0.19	0.86	34	0.11	0.17	0.29	0.30	0.07	0.19
Acatenango	0.17	0.80	20	0.06	0.10	0.37	0.21	0.16	0.16
San Pedro Yepocapa	0.18	0.81	24	0.05	0.14	0.34	0.25	0.14	0.13
San Andrés Itzapa	0.17	0.76	13	0.04	0.07	0.39	0.23	0.14	0.13
Parramos	0.13	0.57	0	0.04	0.06	0.27	0.17	0.07	0.14
Zaragoza	0.17	0.76	12	0.06	0.10	0.34	0.21	0.15	0.13
El Tejar	0.17	0.77	14	0.09	0.07	0.34	0.19	0.13	0.18
ESCUINTLA	**0.26**	**1.20**		**0.10**	**0.20**	**0.48**	**0.31**	**0.20**	**0.27**
Escuintla	**0.43**	**1.95**	**94**	**0.18**	**0.30**	**0.80**	**0.34**	**0.36**	**0.57**
Santa Lucía Cotzumalguapa	0.20	0.93	53	0.03	0.12	0.46	0.25	0.14	0.22
La Democracia	0.23	1.05	76	0.09	0.19	0.40	0.32	0.15	0.22
Siquinalá	0.23	1.03	74	0.10	0.23	0.34	0.34	0.14	0.19
Masagua	0.20	0.89	44	0.06	0.17	0.35	0.26	0.15	0.18
Tiquisate	0.26	1.21	89	0.13	0.27	0.39	0.34	0.29	0.16

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
La Gomera	0.19	0.87	38	0.05	0.16	0.35	0.25	0.14	0.17
Guanagazapa	0.21	0.98	64	0.11	0.18	0.35	0.30	0.15	0.20
San José	0.24	1.10	83	0.20	0.14	0.38	0.37	0.15	0.20
Iztapa	0.24	1.08	82	0.20	0.22	0.29	0.30	0.15	0.25
Palín	0.17	0.78	15	0.03	0.12	0.35	0.20	0.14	0.17
San Vicente Pacaya	0.25	1.14	87	0.15	0.23	0.37	0.37	0.16	0.22
Nueva Concepción	0.24	1.09	83	0.08	0.22	0.42	0.38	0.14	0.19
SANTA ROSA	**0.24**	**1.11**		**0.13**	**0.22**	**0.37**	**0.32**	**0.21**	**0.19**
Cuilapa	**0.57**	**2.59**	**99**	**0.53**	**0.46**	**0.71**	**0.47**	**0.69**	**0.54**
Barberena	0.17	0.79	17	0.06	0.12	0.34	0.22	0.14	0.16
Santa Rosa De Lima	0.19	0.85	33	0.07	0.17	0.31	0.27	0.14	0.14
Casillas	0.21	0.98	63	0.06	0.20	0.38	0.34	0.15	0.15
San Rafael Las Flores	0.20	0.90	48	0.09	0.18	0.33	0.25	0.17	0.16
Oratorio	0.20	0.90	45	0.07	0.19	0.33	0.29	0.15	0.15
San Juan Tecuaco	0.22	0.99	66	0.13	0.21	0.31	0.32	0.17	0.16
Chiquimulilla	0.22	1.00	67	0.08	0.24	0.33	0.36	0.15	0.14
Taxisco	0.23	1.04	75	0.11	0.24	0.33	0.36	0.17	0.16
Santa María Ixhuatán	0.21	0.98	63	0.10	0.21	0.33	0.33	0.16	0.16
Guazacapán	0.22	1.02	72	0.10	0.20	0.36	0.36	0.16	0.14
Santa Cruz Naranjo	0.20	0.90	47	0.09	0.19	0.31	0.28	0.16	0.15
Pueblo Nuevo Viñas	0.19	0.89	41	0.07	0.19	0.33	0.28	0.15	0.15
Nueva Santa Rosa	0.19	0.86	36	0.08	0.17	0.31	0.28	0.15	0.13
SOLOLÁ	**0.25**	**1.16**		**0.10**	**0.20**	**0.46**	**0.32**	**0.18**	**0.26**
Sololá	**0.41**	**1.88**	**93**	**0.16**	**0.26**	**0.80**	**0.35**	**0.32**	**0.56**
San José Chacayá	0.21	0.94	57	0.12	0.22	0.28	0.30	0.14	0.18
Santa María Visitación	0.20	0.90	46	0.18	0.20	0.21	0.29	0.07	0.22
Santa Lucia Utatlán	0.24	1.11	85	0.11	0.22	0.40	0.43	0.14	0.15
Nahualá	0.21	0.98	64	0.08	0.21	0.35	0.35	0.14	0.16
Santa Catarina Ixtahuacán	0.20	0.92	51	0.07	0.20	0.34	0.33	0.14	0.14
Santa Clara La Laguna	0.20	0.93	52	0.09	0.22	0.29	0.31	0.14	0.16
Concepción	0.16	0.75	9	0.09	0.11	0.29	0.17	0.14	0.18
San Andrés Semetabaj	0.18	0.82	27	0.08	0.19	0.27	0.32	0.07	0.15
Panajachel	0.16	0.74	6	0.06	0.13	0.29	0.15	0.15	0.18
Santa Catarina Palopó	0.15	0.70	5	0.11	0.14	0.21	0.20	0.07	0.19
San Antonio Palopó	0.18	0.82	25	0.08	0.17	0.29	0.25	0.13	0.15
San Lucas Tolimán	0.20	0.90	44	0.05	0.14	0.40	0.30	0.14	0.15
Santa Cruz La Laguna	0.17	0.79	18	0.09	0.15	0.28	0.22	0.14	0.16
San Pablo La Laguna	0.22	1.02	74	0.10	0.23	0.34	0.34	0.16	0.17
San Marcos La Laguna	0.17	0.76	10	0.10	0.11	0.29	0.17	0.14	0.19

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
San Juan La Laguna	0.25	1.16	87	0.22	0.20	0.34	0.34	0.14	0.29
San Pedro La Laguna	0.17	0.78	16	0.08	0.14	0.29	0.20	0.15	0.16
Santiago Atitlán	0.20	0.94	54	0.06	0.12	0.43	0.28	0.14	0.19
TOTONICAPÁN	**0.22**	**1.00**		**0.07**	**0.15**	**0.44**	**0.28**	**0.18**	**0.20**
Totonicapán	**0.35**	**1.62**	**93**	**0.12**	**0.20**	**0.74**	**0.34**	**0.29**	**0.43**
San Cristóbal Totonicapán	0.17	0.76	12	0.05	0.12	0.33	0.25	0.15	0.10
San Francisco El Alto	0.17	0.76	12	0.04	0.12	0.34	0.25	0.14	0.11
San Andrés Xecul	0.17	0.80	21	0.05	0.13	0.34	0.26	0.15	0.11
Momostenango	0.17	0.76	11	0.04	0.13	0.33	0.26	0.14	0.10
Santa María Chiquimula	0.16	0.75	9	0.05	0.12	0.33	0.25	0.14	0.10
Santa Lucía La Reforma	0.16	0.74	8	0.05	0.10	0.34	0.21	0.15	0.13
San Bartolo Aguas Calientes	0.18	0.84	30	0.07	0.14	0.34	0.26	0.16	0.13
QUETZALTENANGO	**0.26**	**1.21**		**0.11**	**0.22**	**0.47**	**0.32**	**0.21**	**0.26**
Quetzaltenango	**0.52**	**2.37**	**98**	**0.29**	**0.36**	**0.91**	**0.40**	**0.46**	**0.70**
Salcajá	0.21	0.98	62	0.10	0.20	0.34	0.31	0.15	0.17
Olintepeque	0.18	0.81	23	0.04	0.13	0.35	0.23	0.14	0.16
San Carlos Sija	0.23	1.07	79	0.08	0.22	0.40	0.39	0.15	0.16
Sibiliá	0.26	1.21	89	0.16	0.31	0.33	0.43	0.18	0.18
Cabricán	0.19	0.85	33	0.09	0.19	0.28	0.27	0.15	0.14
Cajolá	0.23	1.07	79	0.13	0.24	0.33	0.39	0.14	0.17
San Miguel Siguilá	0.18	0.83	29	0.09	0.20	0.26	0.31	0.07	0.16
San Juan Ostuncalco	0.22	1.00	68	0.06	0.19	0.40	0.35	0.14	0.16
San Mateo	0.15	0.67	2	0.06	0.13	0.26	0.20	0.07	0.16
Concepción Chiquirichapa	0.19	0.89	41	0.08	0.18	0.33	0.30	0.14	0.15
San Martín Sacatepéquez	0.22	1.01	69	0.07	0.25	0.34	0.36	0.14	0.16
Almolonga	0.14	0.66	2	0.03	0.07	0.33	0.15	0.14	0.15
Cantel	0.20	0.91	49	0.04	0.16	0.39	0.31	0.14	0.15
Huitán	0.20	0.93	53	0.09	0.24	0.28	0.31	0.15	0.16
Zunil	0.19	0.89	41	0.07	0.17	0.34	0.25	0.16	0.17
Colomba Costa Cuca	0.19	0.89	42	0.06	0.20	0.33	0.31	0.14	0.14
San Francisco La Unión	0.20	0.92	50	0.13	0.19	0.28	0.27	0.14	0.19
El Palmar	0.20	0.90	48	0.06	0.18	0.35	0.28	0.14	0.16
Coatepeque	0.22	1.02	73	0.08	0.16	0.43	0.26	0.22	0.19
Génova Costa Cuca	0.21	0.94	55	0.06	0.22	0.34	0.32	0.14	0.15
Flores Costa Cuca	0.18	0.82	25	0.05	0.16	0.33	0.25	0.15	0.14
La Esperanza	0.15	0.70	4	0.03	0.11	0.33	0.18	0.14	0.14
Palestina De Los Altos	0.27	1.24	90	0.12	0.32	0.38	0.48	0.16	0.17

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
SUCHITEPÉQUEZ	**0.23**	**1.04**		**0.08**	**0.19**	**0.41**	**0.29**	**0.17**	**0.23**
Mazatenango	**0.44**	**2.01**	**95**	**0.17**	**0.31**	**0.84**	**0.39**	**0.36**	**0.58**
Cuyotenango	0.18	0.84	31	0.05	0.15	0.35	0.26	0.14	0.16
San Francisco Zapotitlán	0.17	0.76	11	0.08	0.16	0.26	0.27	0.07	0.16
San Bernardino	0.15	0.67	3	0.04	0.14	0.26	0.24	0.07	0.14
San José El Idolo	0.23	1.07	80	0.10	0.27	0.34	0.37	0.16	0.17
Santo Domingo Suchitepéquez	0.21	0.95	57	0.07	0.20	0.35	0.32	0.14	0.16
San Lorenzo	0.18	0.82	27	0.08	0.20	0.26	0.32	0.07	0.15
Samayac	0.16	0.74	7	0.05	0.17	0.26	0.28	0.07	0.14
San Pablo Jocopilas	0.19	0.87	37	0.09	0.22	0.26	0.36	0.07	0.14
San Antonio Suchitepéquez	0.19	0.86	35	0.06	0.17	0.34	0.26	0.15	0.15
San Miguel Panam	0.18	0.81	24	0.07	0.18	0.28	0.24	0.14	0.16
San Gabriel	0.16	0.74	8	0.11	0.16	0.22	0.23	0.07	0.19
Chicacao	0.18	0.84	31	0.05	0.15	0.35	0.25	0.14	0.16
Patulul	0.16	0.74	6	0.03	0.10	0.35	0.18	0.15	0.16
Santa Bárbara	0.17	0.77	14	0.03	0.13	0.34	0.21	0.15	0.15
San Juan Bautista	0.11	0.50	0	0.04	0.06	0.22	0.09	0.07	0.16
Santo Tomás La Unión	0.22	1.00	69	0.09	0.18	0.39	0.33	0.16	0.17
Zunilito	0.19	0.88	40	0.13	0.23	0.22	0.33	0.07	0.18
Pueblo Nuevo	0.22	1.00	67	0.09	0.23	0.33	0.34	0.16	0.15
Río Bravo	0.19	0.89	42	0.06	0.19	0.33	0.29	0.15	0.14
RETALHULEU	**0.29**	**1.31**		**0.12**	**0.26**	**0.48**	**0.35**	**0.20**	**0.30**
Retalhuleu	**0.45**	**2.07**	**96**	**0.20**	**0.41**	**0.75**	**0.38**	**0.37**	**0.60**
San Sebastián	0.17	0.80	20	0.05	0.13	0.34	0.22	0.14	0.16
Santa Cruz Muluá	0.21	0.96	59	0.09	0.21	0.33	0.30	0.16	0.16
San Martín Zapotitlán	0.18	0.84	30	0.10	0.18	0.27	0.30	0.07	0.18
San Felipe	0.20	0.93	53	0.06	0.17	0.38	0.32	0.14	0.16
San Andrés Villa Seca	0.24	1.08	80	0.09	0.22	0.40	0.39	0.14	0.18
Champerico	0.24	1.09	83	0.15	0.19	0.37	0.29	0.15	0.27
Nuevo San Carlos	0.24	1.09	83	0.09	0.22	0.40	0.39	0.14	0.18
El Asintal	0.23	1.06	77	0.07	0.22	0.40	0.38	0.14	0.18
SAN MARCOS	**0.21**	**0.96**		**0.08**	**0.18**	**0.37**	**0.30**	**0.16**	**0.17**
San Marcos	**0.56**	**2.56**	**98**	**0.46**	**0.40**	**0.83**	**0.50**	**0.59**	**0.59**
San Pedro Sacatepéquez	0.21	0.96	61	0.07	0.16	0.40	0.33	0.14	0.16
San Antonio Sacatepéquez	0.15	0.68	3	0.07	0.12	0.26	0.24	0.08	0.13
Comitancillo	0.22	1.00	68	0.07	0.21	0.38	0.39	0.14	0.13
San Miguel Ixtahuacán	0.21	0.94	57	0.10	0.19	0.33	0.32	0.14	0.15
Concepción Tutuapa	0.19	0.88	39	0.06	0.19	0.33	0.31	0.14	0.13

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
Tacaná	0.20	0.93	54	0.05	0.20	0.35	0.32	0.14	0.15
Sibinal	0.21	0.97	61	0.09	0.17	0.38	0.34	0.15	0.14
Tajumulco	0.20	0.90	48	0.06	0.19	0.34	0.30	0.14	0.15
Tejutla	0.21	0.94	56	0.07	0.21	0.34	0.32	0.15	0.14
San Rafael Pie De La Cuesta	0.20	0.92	52	0.08	0.20	0.33	0.31	0.16	0.14
Nuevo Progreso	0.18	0.85	32	0.05	0.16	0.34	0.28	0.14	0.14
El Tumbador	0.17	0.76	12	0.05	0.13	0.33	0.23	0.14	0.12
San José El Rodeo	0.20	0.90	47	0.07	0.19	0.33	0.30	0.15	0.13
Malacatán	0.22	0.99	66	0.06	0.15	0.44	0.28	0.19	0.19
Catarina	0.15	0.69	4	0.05	0.14	0.27	0.25	0.07	0.14
Ayutla (Tecún Umán)	0.17	0.76	10	0.05	0.09	0.35	0.19	0.15	0.16
Ocós	0.12	0.57	0	0.03	0.08	0.26	0.17	0.07	0.13
San Pablo	0.20	0.89	43	0.05	0.16	0.38	0.32	0.14	0.12
El Quetzal	0.19	0.87	37	0.06	0.18	0.33	0.28	0.15	0.14
La Reforma	0.21	0.94	55	0.08	0.21	0.33	0.32	0.16	0.14
Pajapita	0.14	0.65	1	0.05	0.09	0.29	0.20	0.07	0.16
Ixchiguán	0.19	0.88	40	0.06	0.17	0.35	0.29	0.14	0.16
San José Ojetenán	0.19	0.89	41	0.09	0.17	0.33	0.27	0.16	0.15
San Cristóbal Cucho	0.16	0.74	7	0.07	0.15	0.26	0.27	0.07	0.14
Sipacapa	0.21	0.97	62	0.09	0.22	0.33	0.33	0.16	0.15
Esquipulas Palo Gordo	0.17	0.78	15	0.07	0.18	0.26	0.29	0.07	0.14
Río Blanco	0.20	0.90	48	0.14	0.20	0.26	0.34	0.08	0.16
San Lorenzo	0.22	1.01	70	0.11	0.23	0.33	0.36	0.16	0.14
HUEHUETENANGO	**0.21**	**0.94**		**0.07**	**0.15**	**0.40**	**0.28**	**0.17**	**0.18**
Huehuetenango	**0.45**	**2.07**	**96**	**0.27**	**0.26**	**0.83**	**0.33**	**0.46**	**0.58**
Chiantla	0.18	0.84	31	0.03	0.12	0.40	0.28	0.14	0.13
Malacatancito	0.17	0.78	16	0.06	0.18	0.27	0.31	0.07	0.13
Cuilco	0.17	0.79	19	0.04	0.12	0.35	0.24	0.14	0.14
Nentón	0.15	0.71	5	0.04	0.10	0.33	0.21	0.14	0.11
San Pedro Nectá	0.21	0.97	61	0.10	0.18	0.35	0.28	0.21	0.14
Jacaltenango	0.19	0.87	38	0.07	0.15	0.34	0.31	0.14	0.13
San Pedro Soloma	0.16	0.75	9	0.03	0.12	0.34	0.23	0.14	0.12
San Ildefonso Ixtahuacán	0.18	0.83	29	0.06	0.15	0.34	0.28	0.14	0.13
Santa Bárbara	0.22	1.02	72	0.08	0.26	0.33	0.40	0.14	0.13
La Libertad	0.17	0.76	11	0.03	0.12	0.34	0.24	0.14	0.13
La Democracia	0.24	1.11	84	0.06	0.19	0.48	0.42	0.14	0.17
San Miguel Acatán	0.17	0.80	21	0.05	0.13	0.34	0.25	0.15	0.13
San Rafael La Independencia	0.17	0.79	19	0.08	0.17	0.28	0.23	0.16	0.13
Todos Santos Cuchumatán	0.17	0.79	18	0.03	0.12	0.37	0.23	0.14	0.16

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
San Juan Atitán	0.15	0.69	4	0.07	0.12	0.26	0.20	0.14	0.11
Santa Eulalia	0.16	0.74	7	0.04	0.12	0.33	0.24	0.07	0.18
San Mateo Ixtatán	0.18	0.81	22	0.05	0.14	0.34	0.26	0.14	0.13
Colotenango	0.19	0.89	43	0.07	0.19	0.33	0.32	0.15	0.12
San Sebastián Huehuetenango	0.17	0.78	16	0.05	0.13	0.33	0.26	0.14	0.12
Tectitán	0.24	1.08	81	0.12	0.27	0.33	0.39	0.18	0.14
Concepción Huista	0.17	0.79	17	0.08	0.22	0.22	0.30	0.08	0.13
San Juan Ixcoy	0.18	0.81	24	0.04	0.12	0.38	0.28	0.13	0.12
San Antonio Huista	0.17	0.79	18	0.06	0.13	0.33	0.26	0.14	0.12
San Sebastián Coatán	0.15	0.69	3	0.05	0.13	0.28	0.20	0.13	0.12
Santa Cruz Barillas	0.18	0.82	26	0.03	0.11	0.40	0.27	0.14	0.13
Aguacatán	0.18	0.82	27	0.05	0.15	0.34	0.27	0.14	0.12
San Rafael Petzal	0.20	0.91	50	0.14	0.19	0.28	0.31	0.14	0.15
San Gaspar Ixchil	0.19	0.88	40	0.12	0.15	0.31	0.29	0.13	0.16
Santiago Chimaltenango	0.22	1.02	71	0.10	0.22	0.34	0.38	0.13	0.16
Santa Ana Huista	0.18	0.83	29	0.09	0.16	0.29	0.23	0.16	0.15
QUICHÉ	**0.22**	**1.00**		**0.09**	**0.15**	**0.41**	**0.29**	**0.19**	**0.18**
Santa Cruz Del Quiché	**0.42**	**1.94**	**94**	**0.24**	**0.24**	**0.79**	**0.33**	**0.43**	**0.51**
Chiché	0.18	0.80	22	0.08	0.11	0.34	0.26	0.14	0.13
Chinique	0.24	1.08	82	0.12	0.24	0.35	0.38	0.17	0.16
Zacualpa	0.16	0.71	5	0.04	0.09	0.34	0.20	0.14	0.12
Chajul	0.18	0.83	28	0.04	0.15	0.35	0.27	0.14	0.13
Santo Tomás Chichicastenango	0.16	0.71	6	0.04	0.08	0.35	0.20	0.14	0.13
Patzité	0.21	0.96	59	0.14	0.14	0.34	0.29	0.15	0.18
San Antonio Ilotenango	0.17	0.79	17	0.09	0.14	0.29	0.24	0.15	0.13
San Pedro Jocopilas	0.18	0.83	28	0.07	0.14	0.34	0.28	0.14	0.13
Cunén	0.21	0.96	60	0.10	0.18	0.35	0.35	0.14	0.14
San Juan Cotzal	0.18	0.80	22	0.07	0.15	0.30	0.23	0.15	0.15
Joyabaj	0.19	0.85	34	0.07	0.14	0.35	0.25	0.17	0.14
Nebaj	0.24	1.12	86	0.10	0.19	0.44	0.36	0.20	0.17
San Andrés Sajcabajá	0.20	0.91	50	0.09	0.14	0.37	0.29	0.15	0.16
San Miguel Uspantán	0.22	0.99	66	0.06	0.18	0.40	0.34	0.17	0.14
Sacapulas	0.19	0.88	39	0.08	0.13	0.37	0.28	0.15	0.15
San Bartolomé Jocotenango	0.18	0.83	29	0.10	0.12	0.33	0.25	0.15	0.14
Canilla	0.20	0.90	46	0.10	0.11	0.38	0.32	0.14	0.13
Chicamán	0.20	0.89	44	0.07	0.17	0.35	0.30	0.14	0.15
Ixcán	0.23	1.06	78	0.07	0.19	0.43	0.35	0.19	0.16
Pachalún	0.22	1.00	67	0.12	0.20	0.33	0.34	0.16	0.16

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
BAJA VERAPAZ	**0.27**	**1.23**		**0.12**	**0.24**	**0.45**	**0.35**	**0.20**	**0.25**
Salamá	**0.46**	**2.11**	**96**	**0.25**	**0.36**	**0.78**	**0.40**	**0.40**	**0.58**
San Miguel Chicaj	0.21	0.95	59	0.08	0.20	0.34	0.32	0.15	0.16
Rabinal	0.27	1.23	90	0.11	0.26	0.43	0.45	0.16	0.20
Cubulco	0.20	0.90	45	0.06	0.17	0.35	0.28	0.14	0.17
Granados	0.27	1.24	90	0.16	0.31	0.34	0.44	0.17	0.20
Santa Cruz El Chol	0.27	1.24	90	0.20	0.29	0.33	0.51	0.14	0.17
San Jerónimo	0.21	0.96	60	0.10	0.19	0.34	0.31	0.16	0.16
Purulhá	0.20	0.89	43	0.04	0.20	0.34	0.29	0.14	0.15
ALTA VERAPAZ	**0.24**	**1.08**		**0.08**	**0.16**	**0.47**	**0.31**	**0.19**	**0.21**
Cobán	**0.43**	**1.97**	**95**	**0.16**	**0.22**	**0.91**	**0.37**	**0.35**	**0.57**
Santa Cruz Verapaz	0.17	0.76	10	0.05	0.08	0.37	0.21	0.14	0.15
San Cristóbal Verapaz	0.17	0.80	20	0.06	0.11	0.35	0.23	0.16	0.13
Tactic	0.16	0.73	6	0.05	0.08	0.35	0.20	0.14	0.14
Tamahú	0.20	0.93	52	0.08	0.12	0.40	0.31	0.16	0.14
San Miguel Tucurú	0.18	0.84	32	0.08	0.14	0.34	0.27	0.16	0.13
Panzós	0.19	0.86	35	0.05	0.17	0.34	0.28	0.17	0.12
Senahú	0.19	0.86	36	0.06	0.18	0.33	0.31	0.14	0.11
San Pedro Carchá	0.19	0.88	38	0.04	0.14	0.39	0.32	0.14	0.12
San Juan Chamelco	0.17	0.78	15	0.06	0.11	0.34	0.25	0.14	0.12
Lanquín	0.19	0.85	34	0.09	0.14	0.33	0.29	0.15	0.12
Santa María Cahabón	0.22	0.99	65	0.07	0.19	0.39	0.38	0.15	0.12
Chisec	0.21	0.94	56	0.04	0.16	0.42	0.34	0.14	0.14
Chahal	0.19	0.87	38	0.07	0.16	0.34	0.30	0.15	0.13
Fray Bartolomé De Las Casas	0.19	0.85	33	0.07	0.16	0.33	0.27	0.19	0.10
La Tinta	0.19	0.86	35	0.06	0.14	0.37	0.25	0.17	0.15
PETÉN	**0.25**	**1.15**		**0.09**	**0.24**	**0.43**	**0.33**	**0.18**	**0.24**
Flores	**0.49**	**2.23**	**97**	**0.20**	**0.48**	**0.79**	**0.41**	**0.30**	**0.75**
San José	0.32	1.44	92	0.34	0.25	0.35	0.41	0.16	0.39
San Benito	0.22	1.01	70	0.07	0.14	0.46	0.28	0.22	0.16
San Andrés	0.20	0.90	49	0.05	0.19	0.35	0.33	0.07	0.20
La Libertad	0.22	1.01	69	0.05	0.20	0.41	0.29	0.14	0.22
San Francisco	0.24	1.10	84	0.11	0.21	0.40	0.37	0.14	0.22
Santa Ana	0.20	0.92	51	0.06	0.17	0.38	0.31	0.14	0.15
Dolores	0.22	1.02	71	0.07	0.24	0.35	0.34	0.15	0.18
San Luis	0.21	0.98	64	0.06	0.25	0.34	0.34	0.14	0.16
Sayaxché	0.22	1.01	71	0.06	0.20	0.40	0.30	0.19	0.17
Melchor De Mencos	0.28	1.28	91	0.17	0.33	0.34	0.34	0.29	0.20
Poptún	0.29	1.31	92	0.13	0.28	0.46	0.38	0.24	0.23

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
IZABAL	**0.28**	**1.30**		**0.10**	**0.23**	**0.52**	**0.36**	**0.22**	**0.28**
Puerto Barrios	**0.49**	**2.24**	**97**	**0.25**	**0.35**	**0.87**	**0.45**	**0.42**	**0.60**
Livingston	0.21	0.98	63	0.06	0.21	0.37	0.31	0.15	0.18
El Estor	0.22	1.01	70	0.05	0.21	0.40	0.36	0.14	0.16
Morales	0.21	0.95	58	0.04	0.15	0.43	0.29	0.15	0.18
Los Amates	0.23	1.04	75	0.06	0.21	0.40	0.36	0.16	0.16
ZACAPA	**0.30**	**1.39**		**0.14**	**0.29**	**0.49**	**0.35**	**0.23**	**0.32**
Zacapa	**0.48**	**2.18**	**96**	**0.23**	**0.42**	**0.78**	**0.40**	**0.40**	**0.64**
Estanzuela	0.20	0.92	51	0.07	0.17	0.35	0.24	0.16	0.20
Río Hondo	0.23	1.06	78	0.10	0.24	0.35	0.34	0.16	0.19
Gualán	0.23	1.05	77	0.07	0.22	0.40	0.35	0.16	0.19
Teculután	0.21	0.95	58	0.09	0.21	0.33	0.30	0.16	0.17
Usumatlán	0.25	1.13	86	0.12	0.27	0.35	0.37	0.17	0.20
Cabañas	0.26	1.19	88	0.15	0.31	0.33	0.40	0.20	0.18
San Diego	0.30	1.39	92	0.20	0.38	0.33	0.51	0.20	0.20
La Unión	0.19	0.89	42	0.08	0.16	0.34	0.27	0.14	0.17
Huité	0.25	1.12	86	0.12	0.28	0.34	0.37	0.17	0.19
CHIQUIMULA	**0.29**	**1.34**		**0.12**	**0.26**	**0.50**	**0.38**	**0.21**	**0.29**
Chiquimula	**0.48**	**2.22**	**97**	**0.24**	**0.40**	**0.81**	**0.47**	**0.37**	**0.61**
San José La Arada	0.24	1.08	80	0.13	0.25	0.33	0.34	0.18	0.19
San Juan La Ermita	0.28	1.27	91	0.14	0.31	0.38	0.52	0.14	0.17
Jocotán	0.22	1.00	67	0.07	0.18	0.40	0.34	0.14	0.17
Camotán	0.23	1.05	76	0.07	0.22	0.40	0.37	0.14	0.18
Olopa	0.22	0.99	65	0.07	0.22	0.35	0.32	0.15	0.19
Esquipulas	0.21	0.96	61	0.05	0.15	0.43	0.28	0.15	0.20
Concepción Las Minas	0.22	1.02	73	0.14	0.21	0.33	0.30	0.18	0.19
Quezaltepeque	0.24	1.11	85	0.10	0.24	0.39	0.41	0.15	0.17
San Jacinto	0.22	1.03	74	0.11	0.21	0.35	0.33	0.14	0.20
Ipala	0.24	1.08	81	0.12	0.23	0.35	0.34	0.17	0.20
JALAPA	**0.30**	**1.35**		**0.11**	**0.21**	**0.56**	**0.36**	**0.22**	**0.31**
Jalapa	**0.41**	**1.89**	**94**	**0.15**	**0.28**	**0.81**	**0.41**	**0.30**	**0.52**
San Pedro Pinula	0.18	0.84	32	0.05	0.14	0.36	0.30	0.14	0.11
San Luis Jilotepeque	0.19	0.86	35	0.09	0.16	0.31	0.28	0.15	0.13
San Manuel Chaparrón	0.18	0.84	30	0.13	0.15	0.26	0.21	0.18	0.16
San Carlos Alzatate	0.19	0.87	37	0.09	0.15	0.33	0.27	0.16	0.15
Monjas	0.26	1.18	88	0.17	0.22	0.39	0.47	0.15	0.15
Mataquescuintla	0.21	0.94	56	0.07	0.17	0.38	0.34	0.15	0.13

Departamento/ Municipio	Índice de Densidad del Estado (IDE)			Subíndices ámbito			Subíndices sector		
	Valor	Relación con la media	Percentil	Presupuesto	Burocracia	Presencia dependencias	Educación	Salud	Otras
JUTIAPA	**0.29**	**1.30**		**0.11**	**0.28**	**0.47**	**0.34**	**0.20**	**0.32**
Jutiapa	**0.43**	**1.98**	**95**	**0.15**	**0.38**	**0.76**	**0.35**	**0.31**	**0.64**
El Progreso	0.20	0.91	49	0.11	0.17	0.31	0.26	0.15	0.18
Santa Catarina Mita	0.21	0.94	55	0.09	0.21	0.31	0.29	0.16	0.17
Agua Blanca	0.26	1.18	87	0.12	0.32	0.34	0.40	0.16	0.21
Asunción Mita	0.21	0.95	58	0.08	0.21	0.33	0.30	0.15	0.17
Yupiltepeque	0.23	1.05	76	0.10	0.21	0.38	0.37	0.14	0.19
Atescatempa	0.24	1.08	81	0.11	0.24	0.36	0.36	0.18	0.17
Jerez	0.28	1.26	91	0.21	0.32	0.30	0.52	0.08	0.23
El Adelanto	0.21	0.97	62	0.16	0.21	0.26	0.24	0.19	0.21
Zapotitlán	0.23	1.03	75	0.13	0.23	0.31	0.34	0.16	0.18
Comapa	0.22	1.01	70	0.09	0.26	0.31	0.35	0.14	0.16
Jalpatagua	0.22	1.02	73	0.08	0.21	0.38	0.35	0.15	0.18
Conguaco	0.22	1.02	72	0.10	0.25	0.31	0.35	0.15	0.17
Moyuta	0.24	1.10	84	0.08	0.24	0.40	0.38	0.15	0.20
Pasaco	0.24	1.12	85	0.15	0.33	0.25	0.47	0.07	0.20
San José Acatempa	0.19	0.88	39	0.10	0.17	0.31	0.24	0.15	0.18
Quesada	0.20	0.92	51	0.08	0.20	0.33	0.27	0.15	0.19

Fuente: Elaboración propia con base en cifras oficiales. Véase anexo metodológico.

Cuadro 10.2 GUATEMALA (c. 2008) Componentes de los subíndices del IDE

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
Total País	**0.56**	**0.65**	**0.22**	**0.44**	**0.07**	**0.09**	**0.05**	**0.16**	**0.08**
GUATEMALA	**0.78**	**0.77**	**0.47**	**0.16**	**0.20**	**0.41**	**0.19**	**0.38**	**0.11**
Guatemala	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**0.22**	**0.57**	**0.96**	**0.54**	**1.00**	**0.30**
Santa Catarina Pinula	0.50	0.67	0.20	0.09	0.00	0.15	0.00	0.07	0.08
San José Pinula	0.50	0.67	0.20	0.21	0.01	0.15	0.01	0.21	0.02
San José Del Golfo	0.50	0.67	0.18	0.69	0.15	0.15	0.06	0.33	1.00
Palencia	0.50	0.67	0.22	0.26	0.02	0.15	0.01	0.15	0.04
Chinautla	0.50	0.67	0.20	0.19	0.02	0.15	0.01	0.12	0.02
San Pedro Ayampuc	0.50	0.67	0.20	0.15	0.01	0.15	0.01	0.11	0.05
Mixco	0.75	0.67	0.22	0.07	0.01	0.15	0.01	0.01	0.00
San Pedro Sacatepéquez	0.25	0.67	0.18	0.26	0.04	0.15	0.02	0.20	0.04
San Juan Sacatepéquez	0.75	0.67	0.22	0.27	0.01	0.15	0.01	0.20	0.01
San Raymundo	0.75	0.67	0.18	0.50	0.04	0.15	0.02	0.24	0.11
Chuarrancho	0.50	0.67	0.16	0.33	0.08	0.15	0.05	0.24	0.27
Fraijanes	0.75	0.67	0.16	0.28	0.02	0.15	0.01	0.09	0.12
Amatitlán	0.75	0.67	0.24	0.31	0.27	0.16	0.19	0.16	0.02
Villa Nueva	0.75	0.67	0.24	0.05	0.01	0.15	0.03	0.04	0.00
Villa Canales	0.75	0.67	0.22	0.16	0.02	0.15	0.01	0.11	0.02
San Miguel Petapa	0.50	0.67	0.18	0.00	0.01	0.15	0.00	0.00	0.01
EL PROGRESO	**0.52**	**0.71**	**0.24**	**0.47**	**0.15**	**0.22**	**0.10**	**0.23**	**0.07**
Guastatoya	**0.75**	**1.00**	**0.64**	**0.44**	**0.69**	**0.56**	**0.43**	**0.52**	**0.13**
Morazán	0.50	0.67	0.16	0.56	0.09	0.17	0.05	0.20	0.10
San Agustín Acasaguastlán	0.50	0.67	0.20	0.46	0.04	0.17	0.03	0.18	0.03
San Cristóbal Acasaguastlán	0.25	0.67	0.18	0.57	0.03	0.17	0.04	0.22	0.18
El Jícaro	0.50	0.67	0.18	0.71	0.11	0.17	0.06	0.25	0.08
Sansare	0.50	0.67	0.16	0.53	0.08	0.17	0.04	0.21	0.10
Sanarate	0.50	0.67	0.18	0.37	0.07	0.17	0.05	0.15	0.05
San Antonio La Paz	0.50	0.67	0.16	0.45	0.07	0.17	0.04	0.17	0.06
SACATEPÉQUEZ	**0.58**	**0.55**	**0.26**	**0.26**	**0.16**	**0.17**	**0.09**	**0.16**	**0.08**
Antigua	**0.75**	**1.00**	**0.64**	**0.50**	**1.00**	**0.45**	**0.58**	**0.46**	**0.12**
Jocotenango	0.75	0.33	0.18	0.16	0.00	0.12	0.00	0.06	0.10
Pastores	0.50	0.33	0.22	0.28	0.02	0.12	0.01	0.13	0.10
Sumpango	0.50	0.67	0.20	0.19	0.01	0.12	0.00	0.15	0.02

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
Santo Domingo Xenacoj	0.75	0.33	0.18	0.69	0.01	0.12	0.00	0.18	0.14
Santiago Sacatepéquez	0.75	0.67	0.20	0.23	0.05	0.12	0.02	0.07	0.04
San Bartolomé Milpas Altas	0.25	0.33	0.18	0.17	0.02	0.12	0.01	0.07	0.16
San Lucas Sacatepéquez	0.50	0.67	0.18	0.18	0.01	0.12	0.00	0.13	0.11
Santa Lucía Milpas Altas	0.75	0.33	0.20	0.17	0.02	0.12	0.01	0.11	0.12
Magdalena Milpas Altas	0.50	0.33	0.16	0.35	0.01	0.12	0.00	0.13	0.10
Santa María De Jesús	0.50	0.33	0.18	0.23	0.01	0.12	0.01	0.06	0.07
Ciudad Vieja	0.50	0.33	0.20	0.15	0.01	0.12	0.00	0.10	0.04
San Miguel Dueñas	0.50	0.33	0.18	0.28	0.02	0.12	0.01	0.10	0.15
Alotenango	0.50	0.67	0.22	0.12	0.04	0.12	0.02	0.08	0.03
San Antonio Aguas Calientes	0.25	0.33	0.20	0.15	0.01	0.12	0.01	0.14	0.11
Santa Catarina Barahona	0.75	0.33	0.16	0.54	0.04	0.12	0.02	0.08	0.36
CHIMALTENANGO	**0.65**	**0.72**	**0.29**	**0.32**	**0.06**	**0.05**	**0.05**	**0.12**	**0.04**
Chimaltenango	**0.75**	**1.00**	**0.71**	**0.26**	**0.18**	**0.16**	**0.18**	**0.16**	**0.02**
San José Poaquil	0.50	0.67	0.20	0.55	0.05	0.02	0.02	0.17	0.05
San Martín Jilotepeque	0.75	0.67	0.20	0.47	0.03	0.02	0.01	0.12	0.02
San Juan Comalapa	0.75	0.67	0.16	0.29	0.04	0.02	0.02	0.11	0.03
Santa Apolonia	0.50	0.67	0.18	0.40	0.01	0.02	0.00	0.15	0.08
Tecpán Guatemala	0.75	0.67	0.24	0.34	0.03	0.02	0.01	0.09	0.01
Patzún	0.50	0.67	0.20	0.34	0.03	0.02	0.01	0.10	0.03
San Miguel Pochuta	0.75	0.67	0.18	0.45	0.07	0.02	0.05	0.21	0.09
Patzicía	0.50	0.67	0.20	0.25	0.04	0.02	0.02	0.07	0.03
Santa Cruz Balanyá	0.50	0.33	0.20	0.50	0.02	0.02	0.01	0.14	0.18
Acatenango	0.50	0.67	0.22	0.24	0.06	0.02	0.02	0.10	0.05
San Pedro Yepocapa	0.50	0.67	0.18	0.40	0.03	0.02	0.01	0.09	0.05
San Andrés Itzapa	0.75	0.67	0.18	0.18	0.03	0.02	0.01	0.07	0.04
Parramos	0.50	0.33	0.18	0.15	0.01	0.02	0.01	0.06	0.06
Zaragoza	0.50	0.67	0.18	0.25	0.05	0.02	0.02	0.12	0.04
El Tejar	0.50	0.67	0.18	0.20	0.00	0.02	0.00	0.09	0.18
ESCUINTLA	**0.70**	**0.74**	**0.32**	**0.37**	**0.10**	**0.14**	**0.09**	**0.17**	**0.05**
Escuintla	**1.00**	**1.00**	**0.67**	**0.27**	**0.25**	**0.34**	**0.31**	**0.19**	**0.04**
Santa Lucía Cotzumalguapa	0.75	0.67	0.29	0.25	0.01	0.09	0.01	0.08	0.01
La Democracia	0.75	0.67	0.20	0.48	0.03	0.09	0.02	0.09	0.17
Siquinalá	0.50	0.67	0.18	0.62	0.03	0.09	0.02	0.17	0.12
Masagua	0.50	0.67	0.20	0.41	0.02	0.09	0.02	0.12	0.05
Tiquisate	0.75	0.67	0.18	0.49	0.38	0.09	0.22	0.12	0.04
La Gomera	0.50	0.67	0.20	0.39	0.03	0.09	0.01	0.11	0.04

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
Guanagazapa	0.50	0.67	0.20	0.45	0.03	0.09	0.02	0.19	0.12
San José	0.50	0.67	0.24	0.31	0.03	0.09	0.02	0.53	0.05
Iztapa	0.25	0.67	0.18	0.53	0.05	0.11	0.03	0.29	0.28
Palín	0.50	0.67	0.20	0.26	0.02	0.09	0.01	0.07	0.02
San Vicente Pacaya	0.50	0.67	0.22	0.57	0.06	0.09	0.03	0.28	0.14
Nueva Concepción	0.75	0.67	0.22	0.57	0.03	0.09	0.01	0.18	0.04
SANTA ROSA	**0.56**	**0.70**	**0.20**	**0.45**	**0.12**	**0.12**	**0.13**	**0.22**	**0.05**
Cuilapa	**0.75**	**1.00**	**0.60**	**0.48**	**0.68**	**0.34**	**1.00**	**0.52**	**0.06**
Barberena	0.50	0.67	0.18	0.24	0.02	0.09	0.01	0.13	0.03
Santa Rosa De Lima	0.50	0.67	0.13	0.40	0.03	0.09	0.01	0.15	0.06
Casillas	0.75	0.67	0.16	0.48	0.05	0.09	0.02	0.14	0.04
San Rafael Las Flores	0.50	0.67	0.16	0.36	0.11	0.09	0.04	0.14	0.08
Oratorio	0.50	0.67	0.16	0.45	0.05	0.09	0.02	0.16	0.04
San Juan Tecuaco	0.50	0.67	0.13	0.49	0.09	0.09	0.04	0.23	0.11
Chiquimulilla	0.50	0.67	0.16	0.63	0.05	0.09	0.02	0.21	0.02
Taxisco	0.50	0.67	0.16	0.59	0.10	0.09	0.04	0.25	0.06
Santa María Ixhuatán	0.50	0.67	0.16	0.51	0.06	0.09	0.02	0.22	0.06
Guazacapán	0.75	0.67	0.13	0.48	0.07	0.09	0.03	0.21	0.06
Santa Cruz Naranjo	0.50	0.67	0.13	0.42	0.07	0.09	0.03	0.16	0.07
Pueblo Nuevo Viñas	0.50	0.67	0.16	0.43	0.05	0.09	0.02	0.14	0.04
Nueva Santa Rosa	0.50	0.67	0.13	0.38	0.05	0.09	0.02	0.20	0.03
SOLOLÁ	**0.57**	**0.73**	**0.33**	**0.47**	**0.06**	**0.09**	**0.07**	**0.18**	**0.06**
Sololá	**0.75**	**1.00**	**0.76**	**0.43**	**0.15**	**0.21**	**0.26**	**0.22**	**0.01**
San José Chacayá	0.25	0.67	0.16	0.65	0.02	0.05	0.00	0.17	0.19
Santa María Visitación	0.25	0.33	0.16	0.58	0.03	0.05	0.00	0.20	0.33
Santa Lucia Utatlán	0.75	0.67	0.20	0.63	0.04	0.05	0.00	0.28	0.04
Nahualá	0.50	0.67	0.20	0.60	0.02	0.05	0.00	0.20	0.05
Santa Catarina Ixtahuacán	0.50	0.67	0.18	0.57	0.02	0.05	0.00	0.16	0.04
Santa Clara La Laguna	0.25	0.67	0.18	0.66	0.01	0.05	0.00	0.18	0.11
Concepción	0.25	0.67	0.18	0.29	0.02	0.05	0.00	0.10	0.16
San Andrés Semetabaj	0.50	0.33	0.18	0.54	0.03	0.05	0.00	0.16	0.06
Panajachel	0.25	0.67	0.18	0.22	0.06	0.10	0.01	0.11	0.08
Santa Catarina Palopó	0.25	0.33	0.16	0.37	0.03	0.05	0.00	0.12	0.21
San Antonio Palopó	0.25	0.67	0.18	0.48	0.01	0.05	0.00	0.17	0.07
San Lucas Tolimán	0.75	0.67	0.20	0.36	0.03	0.05	0.00	0.11	0.03
Santa Cruz La Laguna	0.25	0.67	0.16	0.42	0.02	0.05	0.00	0.13	0.13

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
San Pablo La Laguna	0.50	0.67	0.18	0.62	0.09	0.05	0.01	0.17	0.12
San Marcos La Laguna	0.25	0.67	0.18	0.27	0.02	0.05	0.00	0.11	0.19
San Juan La Laguna	0.50	0.67	0.18	0.59	0.01	0.05	0.00	0.19	0.47
San Pedro La Laguna	0.25	0.67	0.18	0.34	0.07	0.05	0.01	0.15	0.10
Santiago Atitlán	0.75	0.67	0.24	0.33	0.02	0.05	0.00	0.10	0.08
TOTONICAPÁN	**0.57**	**0.76**	**0.30**	**0.40**	**0.06**	**0.02**	**0.05**	**0.13**	**0.02**
Totonicapán	**0.75**	**1.00**	**0.64**	**0.42**	**0.15**	**0.09**	**0.16**	**0.19**	**0.01**
San Cristóbal Totonicapán	0.50	0.67	0.16	0.38	0.04	0.00	0.02	0.12	0.02
San Francisco El Alto	0.50	0.67	0.18	0.38	0.02	0.00	0.01	0.10	0.02
San Andrés Xecul	0.50	0.67	0.18	0.42	0.03	0.00	0.02	0.11	0.03
Momostenango	0.50	0.67	0.16	0.42	0.01	0.00	0.01	0.11	0.02
Santa María Chiquimula	0.50	0.67	0.16	0.38	0.02	0.00	0.01	0.11	0.02
Santa Lucía La Reforma	0.50	0.67	0.18	0.29	0.04	0.00	0.03	0.06	0.07
San Bartolo Aguas Calientes	0.50	0.67	0.18	0.40	0.07	0.00	0.04	0.12	0.07
QUETZALTENANGO	**0.67**	**0.72**	**0.31**	**0.43**	**0.13**	**0.12**	**0.12**	**0.16**	**0.06**
Quetzaltenango	**1.00**	**1.00**	**0.84**	**0.34**	**0.44**	**0.34**	**0.47**	**0.29**	**0.10**
Salcajá	0.50	0.67	0.18	0.52	0.05	0.07	0.02	0.18	0.10
Olintepeque	0.50	0.67	0.20	0.33	0.01	0.07	0.00	0.09	0.03
San Carlos Sija	0.75	0.67	0.20	0.60	0.04	0.07	0.01	0.19	0.03
Sibiliá	0.50	0.67	0.16	0.83	0.12	0.07	0.06	0.25	0.16
Cabricán	0.25	0.67	0.16	0.50	0.03	0.07	0.02	0.20	0.04
Cajolá	0.50	0.67	0.16	0.68	0.01	0.07	0.01	0.27	0.12
San Miguel Siguilá	0.50	0.33	0.16	0.54	0.02	0.07	0.01	0.15	0.11
San Juan Ostuncalco	0.75	0.67	0.20	0.51	0.03	0.07	0.01	0.15	0.03
San Mateo	0.50	0.33	0.16	0.29	0.02	0.07	0.01	0.05	0.11
Concepción Chiquirichapa	0.50	0.67	0.16	0.48	0.01	0.07	0.01	0.16	0.06
San Martín Sacatepéquez	0.50	0.67	0.18	0.69	0.02	0.07	0.01	0.17	0.05
Almolonga	0.50	0.67	0.16	0.13	0.00	0.07	0.00	0.03	0.06
Cantel	0.75	0.67	0.18	0.42	0.01	0.07	0.00	0.10	0.02
Huitán	0.25	0.67	0.16	0.68	0.03	0.07	0.02	0.16	0.09
Zunil	0.50	0.67	0.18	0.40	0.06	0.07	0.03	0.09	0.09
Colomba Costa Cuca	0.50	0.67	0.16	0.53	0.02	0.07	0.01	0.14	0.03
San Francisco La Unión	0.25	0.67	0.16	0.51	0.01	0.07	0.01	0.19	0.20
El Palmar	0.50	0.67	0.20	0.47	0.03	0.07	0.01	0.13	0.03
Coatepeque	0.75	0.67	0.24	0.28	0.18	0.07	0.12	0.09	0.02
Génova Costa Cuca	0.50	0.67	0.18	0.60	0.02	0.07	0.01	0.14	0.03
Flores Costa Cuca	0.50	0.67	0.16	0.39	0.03	0.07	0.02	0.10	0.04
La Esperanza	0.50	0.67	0.16	0.24	0.01	0.07	0.00	0.03	0.04

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
Palestina De Los Altos	0.75	0.67	0.16	0.88	0.08	0.07	0.03	0.21	0.12
SUCHITEPÉQUEZ	**0.58**	**0.65**	**0.28**	**0.41**	**0.07**	**0.10**	**0.05**	**0.14**	**0.04**
Mazatenango	**1.00**	**1.00**	**0.73**	**0.37**	**0.30**	**0.27**	**0.26**	**0.24**	**0.03**
Cuyotenango	0.50	0.67	0.20	0.39	0.01	0.07	0.00	0.13	0.01
San Francisco Zapotitlán	0.50	0.33	0.16	0.41	0.01	0.07	0.00	0.13	0.11
San Bernardino	0.50	0.33	0.16	0.36	0.00	0.07	0.00	0.09	0.04
San José El Idolo	0.50	0.67	0.18	0.72	0.08	0.07	0.04	0.18	0.08
Santo Domingo Suchitepéquez	0.50	0.67	0.20	0.53	0.03	0.07	0.01	0.17	0.02
San Lorenzo	0.50	0.33	0.16	0.55	0.01	0.07	0.01	0.16	0.07
Samayac	0.50	0.33	0.16	0.47	0.00	0.07	0.00	0.12	0.03
San Pablo Jocopilas	0.50	0.33	0.16	0.63	0.01	0.07	0.01	0.21	0.04
San Antonio Suchitepéquez	0.50	0.67	0.18	0.42	0.04	0.07	0.02	0.12	0.03
San Miguel Panam	0.25	0.67	0.16	0.50	0.01	0.07	0.00	0.11	0.10
San Gabriel	0.25	0.33	0.18	0.40	0.01	0.07	0.01	0.16	0.15
Chicacao	0.50	0.67	0.20	0.38	0.02	0.07	0.01	0.11	0.02
Patulul	0.50	0.67	0.20	0.19	0.03	0.07	0.01	0.06	0.03
Santa Bárbara	0.50	0.67	0.18	0.31	0.04	0.07	0.02	0.05	0.03
San Juan Bautista	0.25	0.33	0.18	0.09	0.01	0.07	0.00	0.05	0.07
Santo Tomás La Unión	0.75	0.67	0.18	0.44	0.07	0.07	0.04	0.14	0.09
Zunilito	0.25	0.33	0.18	0.64	0.01	0.07	0.00	0.25	0.13
Pueblo Nuevo	0.50	0.67	0.16	0.62	0.06	0.07	0.03	0.17	0.08
Río Bravo	0.50	0.67	0.16	0.49	0.05	0.07	0.02	0.12	0.05
RETALHULEU	**0.68**	**0.75**	**0.33**	**0.46**	**0.12**	**0.19**	**0.08**	**0.22**	**0.06**
Retalhuleu	**0.75**	**1.00**	**0.67**	**0.43**	**0.38**	**0.41**	**0.25**	**0.31**	**0.04**
San Sebastián	0.50	0.67	0.18	0.28	0.00	0.11	0.00	0.11	0.02
Santa Cruz Muluá	0.50	0.67	0.16	0.47	0.08	0.11	0.03	0.19	0.06
San Martín Zapotitlán	0.50	0.33	0.18	0.43	0.01	0.11	0.00	0.22	0.07
San Felipe	0.75	0.67	0.16	0.39	0.01	0.11	0.00	0.14	0.03
San Andrés Villa Seca	0.75	0.67	0.20	0.54	0.03	0.11	0.01	0.23	0.02
Champerico	0.50	0.67	0.22	0.45	0.04	0.11	0.02	0.18	0.27
Nuevo San Carlos	0.75	0.67	0.20	0.54	0.02	0.11	0.01	0.23	0.03
El Asintal	0.75	0.67	0.20	0.55	0.01	0.11	0.00	0.20	0.02
SAN MARCOS	**0.60**	**0.63**	**0.21**	**0.44**	**0.06**	**0.07**	**0.06**	**0.15**	**0.04**
San Marcos	**1.00**	**1.00**	**0.71**	**0.47**	**0.51**	**0.29**	**0.82**	**0.48**	**0.08**
San Pedro Sacatepéquez	0.75	0.67	0.20	0.42	0.03	0.05	0.01	0.15	0.04
San Antonio Sacatepéquez	0.50	0.33	0.16	0.29	0.02	0.05	0.02	0.14	0.04

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
Comitancillo	0.75	0.67	0.16	0.60	0.02	0.05	0.01	0.18	0.02
San Miguel Ixtahuacán	0.50	0.67	0.16	0.53	0.03	0.05	0.01	0.19	0.11
Concepción Tutuapa	0.50	0.67	0.16	0.52	0.02	0.05	0.01	0.15	0.03
Tacaná	0.50	0.67	0.20	0.58	0.02	0.05	0.01	0.13	0.02
Sibinal	0.75	0.67	0.16	0.46	0.05	0.05	0.03	0.15	0.08
Tajumulco	0.50	0.67	0.18	0.53	0.02	0.05	0.01	0.12	0.06
Tejutla	0.50	0.67	0.18	0.57	0.05	0.05	0.01	0.16	0.03
San Rafael Pie De La Cuesta	0.50	0.67	0.16	0.51	0.08	0.05	0.03	0.16	0.06
Nuevo Progreso	0.50	0.67	0.18	0.45	0.01	0.05	0.00	0.13	0.02
El Tumbador	0.50	0.67	0.16	0.32	0.02	0.05	0.01	0.11	0.02
San José El Rodeo	0.50	0.67	0.16	0.51	0.04	0.05	0.03	0.15	0.05
Malacatán	0.75	0.67	0.27	0.31	0.13	0.05	0.07	0.10	0.00
Catarina	0.50	0.33	0.18	0.36	0.01	0.05	0.01	0.11	0.02
Ayutla (Tecún Umán)	0.50	0.67	0.20	0.20	0.03	0.06	0.01	0.08	0.05
Ocós	0.50	0.33	0.16	0.17	0.01	0.05	0.01	0.06	0.03
San Pablo	0.75	0.67	0.16	0.44	0.03	0.05	0.01	0.11	0.02
El Quetzal	0.50	0.67	0.16	0.48	0.04	0.05	0.02	0.12	0.05
La Reforma	0.50	0.67	0.16	0.56	0.06	0.05	0.03	0.17	0.05
Pajapita	0.50	0.33	0.20	0.22	0.00	0.05	0.00	0.11	0.04
Ixchiguán	0.50	0.67	0.20	0.47	0.01	0.05	0.00	0.13	0.03
San José Ojetenán	0.50	0.67	0.16	0.42	0.06	0.05	0.02	0.14	0.10
San Cristóbal Cucho	0.50	0.33	0.16	0.41	0.02	0.05	0.01	0.15	0.06
Sipacapa	0.50	0.67	0.16	0.61	0.05	0.05	0.04	0.15	0.08
Esquipulas Palo Gordo	0.50	0.33	0.16	0.50	0.01	0.05	0.01	0.13	0.07
Río Blanco	0.50	0.33	0.16	0.54	0.04	0.05	0.02	0.25	0.14
San Lorenzo	0.50	0.67	0.16	0.62	0.08	0.05	0.03	0.21	0.08
HUEHUETENANGO	**0.58**	**0.67**	**0.25**	**0.40**	**0.05**	**0.04**	**0.06**	**0.12**	**0.03**
Huehuetenango	**0.75**	**1.00**	**0.80**	**0.34**	**0.30**	**0.19**	**0.56**	**0.22**	**0.02**
Chiantla	0.75	0.67	0.20	0.35	0.02	0.02	0.01	0.08	0.00
Malacatancito	0.50	0.33	0.18	0.54	0.01	0.02	0.00	0.13	0.05
Cuilco	0.50	0.67	0.20	0.35	0.02	0.02	0.01	0.09	0.03
Nentón	0.50	0.67	0.16	0.28	0.02	0.02	0.01	0.07	0.03
San Pedro Nectá	0.50	0.67	0.20	0.47	0.14	0.02	0.13	0.13	0.04
Jacaltenango	0.50	0.67	0.18	0.46	0.01	0.04	0.00	0.21	0.02
San Pedro Soloma	0.50	0.67	0.18	0.35	0.02	0.02	0.01	0.07	0.02
San Ildefonso Ixtahuacán	0.50	0.67	0.18	0.44	0.02	0.02	0.01	0.13	0.03
Santa Bárbara	0.50	0.67	0.16	0.82	0.01	0.02	0.01	0.15	0.08

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
La Libertad	0.50	0.67	0.18	0.37	0.01	0.02	0.00	0.08	0.03
La Democracia	1.00	0.67	0.24	0.58	0.03	0.02	0.01	0.14	0.02
San Miguel Acatán	0.50	0.67	0.18	0.39	0.03	0.02	0.02	0.09	0.05
San Rafael La Independencia	0.25	0.67	0.16	0.47	0.07	0.02	0.03	0.13	0.07
Todos Santos Cuchumatán	0.50	0.67	0.22	0.36	0.00	0.02	0.00	0.06	0.04
San Juan Atitán	0.25	0.67	0.13	0.37	0.01	0.02	0.00	0.13	0.07
Santa Eulalia	0.50	0.33	0.27	0.35	0.01	0.02	0.00	0.09	0.03
San Mateo Ixtatán	0.50	0.67	0.18	0.41	0.03	0.02	0.01	0.10	0.04
Colotenango	0.50	0.67	0.16	0.58	0.03	0.02	0.02	0.13	0.05
San Sebastián Huehuetenango	0.50	0.67	0.16	0.40	0.01	0.02	0.00	0.11	0.04
Tectitán	0.50	0.67	0.16	0.77	0.11	0.02	0.05	0.17	0.12
Concepción Huista	0.25	0.33	0.18	0.64	0.05	0.02	0.02	0.18	0.04
San Juan Ixcoy	0.75	0.67	0.16	0.36	0.00	0.02	0.00	0.07	0.04
San Antonio Huista	0.50	0.67	0.16	0.39	0.02	0.02	0.01	0.12	0.05
San Sebastián Coatán	0.25	0.67	0.16	0.38	0.00	0.02	0.00	0.09	0.05
Santa Cruz Barillas	0.75	0.67	0.20	0.31	0.01	0.02	0.00	0.07	0.01
Aguacatán	0.50	0.67	0.18	0.44	0.03	0.02	0.01	0.12	0.02
San Rafael Petzal	0.25	0.67	0.16	0.58	0.01	0.02	0.01	0.26	0.14
San Gaspar Ixchil	0.50	0.67	0.13	0.46	0.00	0.02	0.00	0.14	0.21
Santiago Chimaltenango	0.50	0.67	0.18	0.71	0.00	0.02	0.00	0.19	0.12
Santa Ana Huista	0.25	0.67	0.18	0.44	0.07	0.02	0.04	0.15	0.09
QUICHÉ	**0.58**	**0.70**	**0.26**	**0.41**	**0.09**	**0.02**	**0.08**	**0.14**	**0.04**
Santa Cruz Del Quiché	**0.75**	**1.00**	**0.73**	**0.31**	**0.37**	**0.13**	**0.42**	**0.28**	**0.03**
Chiché	0.50	0.67	0.18	0.33	0.03	0.01	0.01	0.18	0.05
Chinique	0.50	0.67	0.20	0.70	0.09	0.01	0.04	0.20	0.12
Zacualpa	0.50	0.67	0.18	0.26	0.02	0.01	0.01	0.07	0.04
Chajul	0.50	0.67	0.20	0.45	0.03	0.01	0.00	0.10	0.03
Santo Tomás Chichicastenango	0.50	0.67	0.20	0.23	0.02	0.01	0.00	0.10	0.01
Patzité	0.50	0.67	0.18	0.44	0.03	0.01	0.03	0.18	0.22
San Antonio Ilotenango	0.25	0.67	0.18	0.41	0.04	0.01	0.02	0.19	0.06
San Pedro Jocopilas	0.50	0.67	0.18	0.43	0.01	0.01	0.01	0.13	0.05
Cunén	0.50	0.67	0.20	0.56	0.03	0.01	0.01	0.24	0.04
San Juan Cotzal	0.25	0.67	0.20	0.44	0.06	0.01	0.02	0.13	0.07
Joyabaj	0.50	0.67	0.20	0.38	0.09	0.01	0.05	0.10	0.06
Nebaj	0.75	0.67	0.27	0.52	0.11	0.01	0.14	0.15	0.03
San Andrés Sajcabajá	0.50	0.67	0.22	0.44	0.04	0.01	0.03	0.18	0.06
San Miguel Uspantán	0.75	0.67	0.20	0.52	0.10	0.01	0.04	0.11	0.04

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
San Bartolomé Jocotenango	0.50	0.67	0.16	0.34	0.05	0.01	0.02	0.15	0.13
Canilla	0.75	0.67	0.16	0.34	0.01	0.01	0.01	0.20	0.10
Chicamán	0.50	0.67	0.20	0.53	0.02	0.01	0.01	0.13	0.07
Ixcán	0.75	0.67	0.24	0.53	0.12	0.01	0.08	0.11	0.03
Pachalún	0.50	0.67	0.16	0.59	0.10	0.01	0.01	0.18	0.18
BAJA VERAPAZ	**0.59**	**0.74**	**0.30**	**0.56**	**0.10**	**0.11**	**0.09**	**0.20**	**0.06**
Salamá	**0.75**	**1.00**	**0.71**	**0.52**	**0.33**	**0.28**	**0.39**	**0.29**	**0.06**
San Miguel Chicaj	0.50	0.67	0.18	0.54	0.04	0.07	0.02	0.17	0.06
Rabinal	0.75	0.67	0.24	0.72	0.07	0.07	0.03	0.25	0.05
Cubulco	0.50	0.67	0.20	0.46	0.02	0.07	0.01	0.12	0.05
Granados	0.50	0.67	0.18	0.86	0.10	0.07	0.04	0.25	0.18
Santa Cruz El Chol	0.50	0.67	0.16	0.85	0.01	0.07	0.00	0.46	0.13
San Jerónimo	0.50	0.67	0.18	0.47	0.06	0.07	0.03	0.21	0.06
Purulhá	0.50	0.67	0.18	0.55	0.03	0.07	0.01	0.08	0.04
ALTA VERAPAZ	**0.69**	**0.73**	**0.32**	**0.44**	**0.07**	**0.03**	**0.08**	**0.12**	**0.03**
Cobán	**1.00**	**1.00**	**0.84**	**0.39**	**0.21**	**0.12**	**0.31**	**0.15**	**0.02**
Santa Cruz Verapaz	0.50	0.67	0.22	0.26	0.01	0.00	0.00	0.10	0.04
San Cristóbal Verapaz	0.50	0.67	0.20	0.31	0.08	0.00	0.04	0.11	0.02
Tactic	0.50	0.67	0.20	0.24	0.03	0.00	0.01	0.09	0.04
Tamahú	0.75	0.67	0.20	0.36	0.04	0.00	0.05	0.16	0.05
San Miguel Tucurú	0.50	0.67	0.18	0.40	0.06	0.00	0.03	0.14	0.06
Panzós	0.50	0.67	0.18	0.49	0.10	0.00	0.03	0.10	0.03
Senahú	0.50	0.67	0.16	0.58	0.03	0.00	0.01	0.11	0.05
San Pedro Carchá	0.75	0.67	0.18	0.46	0.02	0.00	0.01	0.10	0.02
San Juan Chamelco	0.50	0.67	0.18	0.34	0.02	0.00	0.01	0.14	0.03
Lanquín	0.50	0.67	0.16	0.43	0.03	0.00	0.02	0.18	0.09
Santa María Cahabón	0.75	0.67	0.18	0.60	0.03	0.00	0.01	0.16	0.04
Chisec	0.75	0.67	0.22	0.52	0.01	0.00	0.01	0.09	0.02
Chahal	0.50	0.67	0.18	0.51	0.03	0.00	0.02	0.13	0.07
Fray Bartolomé De Las Casas	0.50	0.67	0.16	0.44	0.12	0.00	0.07	0.11	0.03
La Tinta	0.50	0.67	0.22	0.41	0.07	0.00	0.05	0.09	0.04
PETÉN	**0.67**	**0.68**	**0.27**	**0.50**	**0.11**	**0.14**	**0.07**	**0.14**	**0.05**
Flores	**1.00**	**0.67**	**0.76**	**0.39**	**0.40**	**0.57**	**0.21**	**0.30**	**0.08**
San José	0.50	0.67	0.20	0.67	0.04	0.09	0.04	0.31	0.67
San Benito	0.75	1.00	0.18	0.30	0.01	0.10	0.05	0.12	0.03

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
San Andrés	0.75	0.33	0.22	0.49	0.01	0.09	0.00	0.09	0.06
La Libertad	0.50	0.67	0.29	0.51	0.02	0.09	0.01	0.12	0.02
San Francisco	0.75	0.67	0.20	0.54	0.00	0.09	0.01	0.16	0.17
Santa Ana	0.75	0.67	0.16	0.42	0.01	0.09	0.01	0.11	0.05
Dolores	0.50	0.67	0.20	0.61	0.05	0.09	0.02	0.17	0.03
San Luis	0.50	0.67	0.18	0.65	0.03	0.09	0.01	0.12	0.04
Sayaxché	0.75	0.67	0.20	0.41	0.13	0.09	0.09	0.08	0.02
Melchor De Mencos	0.50	0.67	0.18	0.63	0.42	0.09	0.19	0.16	0.16
Poptún	0.75	0.67	0.29	0.56	0.26	0.10	0.15	0.20	0.04
IZABAL	**0.77**	**0.75**	**0.36**	**0.47**	**0.15**	**0.12**	**0.11**	**0.18**	**0.02**
Puerto Barrios	**1.00**	**1.00**	**0.78**	**0.43**	**0.43**	**0.26**	**0.37**	**0.35**	**0.02**
Livingston	0.50	0.67	0.22	0.56	0.05	0.07	0.02	0.13	0.03
El Estor	0.75	0.67	0.20	0.57	0.03	0.07	0.01	0.12	0.02
Morales	0.75	0.67	0.24	0.37	0.04	0.07	0.02	0.09	0.01
Los Amates	0.75	0.67	0.20	0.52	0.12	0.07	0.01	0.15	0.02
ZACAPA	**0.62**	**0.77**	**0.35**	**0.50**	**0.17**	**0.21**	**0.12**	**0.23**	**0.06**
Zacapa	**0.75**	**1.00**	**0.71**	**0.45**	**0.39**	**0.42**	**0.32**	**0.33**	**0.05**
Estanzuela	0.50	0.67	0.20	0.34	0.08	0.11	0.04	0.11	0.08
Río Hondo	0.50	0.67	0.20	0.55	0.09	0.11	0.03	0.21	0.07
Gualán	0.75	0.67	0.20	0.51	0.06	0.11	0.03	0.14	0.04
Teculután	0.50	0.67	0.16	0.47	0.06	0.11	0.03	0.16	0.07
Usumatlán	0.50	0.67	0.20	0.66	0.09	0.11	0.04	0.21	0.09
Cabañas	0.50	0.67	0.16	0.73	0.16	0.11	0.08	0.25	0.12
San Diego	0.50	0.67	0.16	1.00	0.12	0.11	0.10	0.34	0.16
La Unión	0.50	0.67	0.18	0.35	0.03	0.11	0.01	0.18	0.05
Huité	0.50	0.67	0.18	0.68	0.09	0.11	0.05	0.21	0.10
CHIQUIMULA	**0.76**	**0.75**	**0.33**	**0.52**	**0.10**	**0.17**	**0.10**	**0.21**	**0.06**
Chiquimula	**1.00**	**1.00**	**0.69**	**0.55**	**0.26**	**0.38**	**0.34**	**0.33**	**0.04**
San José La Arada	0.50	0.67	0.16	0.60	0.12	0.09	0.06	0.19	0.15
San Juan La Ermita	0.75	0.67	0.16	0.89	0.02	0.09	0.01	0.31	0.12
Jocotán	0.75	0.67	0.20	0.45	0.03	0.09	0.01	0.15	0.03
Camotán	0.75	0.67	0.20	0.57	0.01	0.09	0.01	0.15	0.04
Olopa	0.50	0.67	0.20	0.56	0.04	0.09	0.01	0.15	0.07
Esquipulas	0.75	0.67	0.24	0.32	0.04	0.09	0.02	0.09	0.04
Concepción Las Minas	0.50	0.67	0.16	0.50	0.06	0.09	0.10	0.16	0.15

Departamento/ Municipio	Presencia de dependencias			Burocracia			Presupuesto		
	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras	Educación	Salud	Otras
Quezaltepeque	0.75	0.67	0.18	0.62	0.04	0.09	0.02	0.22	0.07
San Jacinto	0.50	0.67	0.20	0.53	0.01	0.09	0.01	0.23	0.11
Ipala	0.50	0.67	0.20	0.55	0.10	0.09	0.04	0.23	0.11
JALAPA	**0.81**	**0.82**	**0.39**	**0.45**	**0.08**	**0.13**	**0.10**	**0.20**	**0.04**
Jalapa	**1.00**	**1.00**	**0.69**	**0.48**	**0.14**	**0.22**	**0.21**	**0.21**	**0.03**
San Pedro Pinula	0.75	0.67	0.13	0.36	0.02	0.05	0.01	0.12	0.03
San Luis Jilotepeque	0.50	0.67	0.13	0.41	0.04	0.05	0.02	0.18	0.08
San Manuel Chaparrón	0.25	0.67	0.13	0.34	0.11	0.05	0.05	0.18	0.17
San Carlos Alzatate	0.50	0.67	0.16	0.39	0.06	0.05	0.03	0.15	0.08
Monjas	0.75	0.67	0.18	0.61	0.05	0.05	0.02	0.41	0.07
Mataquescuintla	0.75	0.67	0.16	0.43	0.05	0.05	0.02	0.17	0.03
JUTIAPA	**0.63**	**0.76**	**0.31**	**0.48**	**0.09**	**0.24**	**0.08**	**0.20**	**0.06**
Jutiapa	**0.75**	**1.00**	**0.69**	**0.41**	**0.17**	**0.47**	**0.20**	**0.22**	**0.03**
El Progreso	0.50	0.67	0.13	0.32	0.05	0.14	0.03	0.19	0.11
Santa Catarina Mita	0.50	0.67	0.13	0.43	0.07	0.14	0.03	0.19	0.06
Agua Blanca	0.50	0.67	0.18	0.78	0.08	0.14	0.04	0.21	0.11
Asunción Mita	0.50	0.67	0.16	0.44	0.05	0.14	0.02	0.19	0.04
Yupiltepeque	0.75	0.67	0.16	0.49	0.01	0.14	0.00	0.21	0.08
Atescatempa	0.75	0.67	0.13	0.48	0.12	0.14	0.04	0.19	0.08
Jerez	0.75	0.33	0.13	0.84	0.03	0.14	0.01	0.35	0.26
El Adelanto	0.25	0.67	0.13	0.38	0.15	0.14	0.07	0.22	0.20
Zapotitlán	0.50	0.67	0.13	0.55	0.02	0.14	0.06	0.22	0.11
Comapa	0.50	0.67	0.13	0.63	0.03	0.14	0.01	0.19	0.06
Jalpatagua	0.75	0.67	0.16	0.46	0.04	0.14	0.01	0.17	0.05
Conguaco	0.50	0.67	0.13	0.59	0.04	0.14	0.02	0.21	0.07
Moyuta	0.75	0.67	0.20	0.56	0.04	0.14	0.01	0.17	0.04
Pasaco	0.50	0.33	0.13	0.89	0.01	0.14	0.00	0.30	0.15
San José Acatempa	0.50	0.67	0.13	0.29	0.06	0.14	0.02	0.15	0.11
Quesada	0.50	0.67	0.16	0.41	0.05	0.14	0.02	0.13	0.09

Fuente: Elaboración propia con base en cifras oficiales. Véase anexo metodológico.

Cuadro 10.3 GUATEMALA (2008 y 2009) Personal del MSPAS y docentes del Mineduc por municipio según nivel y ciclo. Por diez mil habitantes del grupo etario[a y b]

	MSPAS [a/]	Docentes del MINEDUC [b/]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
Total País	**15.8**	**220.5**	**379.5**	**80.5**	**27.8**	**228.3**
Guatemala	**27.8**	**124.0**	**205.1**	**81.2**	**42.5**	**135.3**
Guatemala	**78.7**	**147.6**	**196.4**	**142.3**	**97.6**	**158.5**
Santa Catarina Pinula	0.1	100.0	192.1	19.6	0.0	104.8
San José Pinula	2.0	90.4	279.6	79.9	0.0	154.6
San José Del Golfo	21.3	419.8	597.6	141.6	0.0	359.7
Palencia	2.6	163.6	334.8	19.8	0.0	177.9
Chinautla	2.5	172.5	240.9	69.7	0.0	148.1
San Pedro Ayampuc	2.0	104.6	250.9	10.1	0.0	129.6
Mixco	1.6	83.7	139.9	78.5	28.7	96.9
San Pedro Sacatepéquez	5.1	194.3	333.5	0.0	0.0	178.0
San Juan Sacatepéquez	1.9	150.3	324.7	51.6	9.5	179.9
San Raymundo	5.7	178.3	451.7	121.3	130.0	278.4
Chuarrancho	11.5	194.7	395.6	0.0	0.0	205.8
Fraijanes	2.7	153.0	260.0	137.7	101.3	187.2
Amatitlán	37.3	183.2	330.2	58.1	57.2	198.0
Villa Nueva	1.1	86.1	153.4	34.1	1.8	88.8
Villa Canales	2.2	107.8	234.4	48.0	18.0	134.1
San Miguel Petapa	0.7	83.5	113.5	18.6	0.0	67.1
El Progreso	**21.0**	**347.5**	**426.5**	**85.9**	**15.1**	**266.3**
Guastatoya	**94.8**	**356.2**	**361.8**	**74.2**	**109.4**	**254.2**
Morazán	12.9	284.8	518.0	135.1	0.0	304.4
San Agustín Acasaguastlán	5.5	290.1	447.4	75.1	0.0	261.5
San Cristóbal Acasaguastlán	4.5	520.5	508.3	0.0	0.0	309.8
El Jícaro	14.9	424.4	586.1	184.5	0.0	367.0
Sansare	11.4	469.3	436.0	100.3	0.0	290.0
Sanarate	9.9	328.3	350.5	78.4	0.0	224.8
San Antonio La Paz	9.5	350.1	420.2	68.0	0.0	257.4
Sacatepéquez	**22.3**	**201.5**	**252.6**	**109.4**	**50.4**	**177.5**
Antigua	**137.7**	**273.0**	**269.9**	**356.9**	**231.0**	**280.9**
Jocotenango	0.5	194.4	165.2	94.7	63.6	136.5
Pastores	2.1	266.3	275.9	83.9	0.0	183.7
Sumpango	1.1	162.1	241.1	59.5	0.0	146.4
Santo Domingo Xenacoj	1.0	272.9	619.3	183.8	0.0	359.4
Santiago Sacatepéquez	7.3	144.6	243.6	97.5	71.0	165.7
San Bartolomé Milpas Altas	2.6	226.1	233.4	0.0	0.0	141.0
San Lucas Sacatepéquez	1.3	211.0	220.4	44.7	0.0	142.0
Santa Lucía Milpas Altas	2.2	195.5	244.4	0.0	0.0	141.1
Magdalena Milpas Altas	1.0	314.8	344.1	58.1	0.0	216.7
Santa María De Jesús	1.9	150.8	277.5	73.1	0.0	163.8

	MSPAS [a/]	Docentes del MINEDUC [b/]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
Ciudad Vieja	1.2	154.6	200.4	85.5	0.0	132.3
San Miguel Dueñas	2.8	229.3	295.6	69.3	0.0	183.7
Alotenango	5.4	129.0	215.9	6.3	0.0	119.0
San Antonio Aguas Calientes	2.0	248.6	204.5	0.0	0.0	131.7
Santa Catarina Barahona	6.0	223.5	259.5	263.2	478.5	295.4
Chimaltenango	**8.4**	**175.5**	**337.3**	**81.6**	**29.9**	**204.7**
Chimaltenango	**24.4**	**128.1**	**255.5**	**91.0**	**110.2**	**175.6**
San José Poaquil	7.3	291.3	529.0	47.7	0.0	299.5
San Martín Jilotepeque	3.6	188.2	438.3	146.5	25.8	264.8
San Juan Comalapa	5.5	182.5	299.2	97.0	29.5	191.5
Santa Apolonia	1.3	269.1	416.7	0.0	0.0	235.3
Tecpán Guatemala	4.1	197.0	356.7	78.6	0.0	211.2
Patzún	4.2	227.3	338.5	93.8	0.0	211.1
San Miguel Pochuta	10.0	159.9	427.3	87.7	110.3	258.6
Patzicía	6.1	152.0	292.8	76.8	0.0	174.1
Santa Cruz Balanyá	2.6	296.6	433.8	164.2	0.0	280.0
Acatenango	8.4	97.7	321.7	38.9	0.0	170.7
San Pedro Yepocapa	4.4	223.7	434.6	9.4	0.0	237.7
San Andrés Itzapa	4.1	106.3	251.9	19.3	37.2	143.1
Parramos	1.4	106.4	250.8	0.0	0.0	132.2
Zaragoza	7.3	161.0	278.9	90.5	0.0	172.0
El Tejar	0.5	126.0	240.5	108.6	0.0	152.1
Escuintla	**14.1**	**231.5**	**369.2**	**83.4**	**32.2**	**223.2**
Escuintla	**34.3**	**195.2**	**265.8**	**102.8**	**64.7**	**182.1**
Santa Lucía Cotzumalguapa	1.5	169.0	269.5	100.2	38.9	174.1
La Democracia	4.7	290.5	357.6	211.3	113.0	269.4
Siquinalá	3.8	322.6	601.3	64.0	0.0	330.1
Masagua	3.4	306.2	395.7	77.5	0.0	239.1
Tiquisate	51.8	279.5	432.8	142.2	45.9	273.7
La Gomera	4.4	190.5	441.7	28.0	0.0	231.3
Guanagazapa	3.7	278.5	469.7	36.2	0.0	259.2
San José	4.5	169.2	374.7	20.6	0.0	196.8
Iztapa	6.9	331.1	538.8	0.0	0.0	290.2
Palín	2.9	204.6	325.0	8.2	0.0	177.6
San Vicente Pacaya	8.8	380.8	520.2	101.0	0.0	310.7
Nueva Concepción	4.0	328.4	518.0	105.6	39.3	310.2
Santa Rosa	**17.2**	**308.0**	**430.3**	**74.0**	**12.9**	**259.5**
Cuilapa	**93.9**	**322.6**	**381.1**	**164.2**	**75.5**	**270.0**
Barberena	2.5	162.1	279.9	75.9	0.0	166.8
Santa Rosa De Lima	4.1	311.9	392.6	48.7	0.0	235.6
Casillas	6.6	316.8	467.9	18.1	32.8	270.1
San Rafael Las Flores	15.3	212.8	383.8	71.1	0.0	220.5

	MSPAS [a/]	Docentes del MINEDUC [b/]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
Oratorio	6.6	280.6	424.5	103.4	0.0	256.2
San Juan Tecuaco	12.0	461.5	445.2	15.0	0.0	276.3
Chiquimulilla	6.3	389.3	568.0	85.5	0.0	334.1
Taxisco	14.0	430.5	524.3	64.9	0.0	317.0
Santa María Ixhuatán	8.9	333.9	502.9	26.7	0.0	284.2
Guazacapán	9.6	333.3	462.5	0.0	50.6	270.0
Santa Cruz Naranjo	10.2	332.4	403.9	54.1	0.0	245.2
Pueblo Nuevo Viñas	6.5	251.5	444.8	53.5	0.0	250.5
Nueva Santa Rosa	6.9	285.1	369.2	93.5	0.0	230.1
Sololá	**7.8**	**274.0**	**447.4**	**71.0**	**26.4**	**267.9**
Sololá	**20.3**	**241.8**	**384.0**	**127.1**	**44.8**	**247.9**
San José Chacayá	2.5	420.2	600.6	0.0	0.0	343.6
Santa María Visitación	4.1	469.8	514.1	0.0	0.0	313.6
Santa Lucia Utatlán	5.3	301.1	451.9	250.2	169.5	335.4
Nahualá	3.0	299.5	574.3	43.9	0.0	319.6
Santa Catarina Ixtahuacán	2.5	322.1	538.9	60.0	0.0	310.7
Santa Clara La Laguna	1.1	396.4	619.4	0.0	0.0	348.4
Concepción	3.3	273.2	313.2	0.0	0.0	188.7
San Andrés Semetabaj	4.1	377.4	488.9	48.2	0.0	295.3
Panajachel	7.7	252.9	261.7	0.0	0.0	161.8
Santa Catarina Palopó	4.2	314.7	373.8	0.0	0.0	223.2
San Antonio Palopó	0.8	269.6	491.4	0.0	0.0	268.5
San Lucas Tolimán	3.6	210.8	389.4	0.0	49.9	221.4
Santa Cruz La Laguna	3.1	259.1	446.4	0.0	0.0	246.1
San Pablo La Laguna	12.8	323.3	477.9	311.2	0.0	331.7
San Marcos La Laguna	2.7	272.7	295.1	0.0	0.0	180.5
San Juan La Laguna	1.9	411.4	483.1	141.4	0.0	316.6
San Pedro La Laguna	10.2	209.6	384.2	0.0	0.0	209.7
Santiago Atitlán	2.6	185.4	369.0	17.3	25.6	206.7
Totonicapán	**8.2**	**225.2**	**413.5**	**64.5**	**15.3**	**237.8**
Totonicapán	**21.1**	**228.7**	**396.6**	**108.8**	**55.1**	**247.1**
San Cristóbal Totonicapán	5.6	208.9	425.6	11.8	0.0	227.4
San Francisco El Alto	3.0	224.8	410.5	38.4	0.0	228.5
San Andrés Xecul	4.1	254.4	451.2	13.8	0.0	246.9
Momostenango	1.5	227.3	442.6	51.6	0.0	245.8
Santa María Chiquimula	2.9	212.8	377.4	115.0	0.0	226.5
Santa Lucía La Reforma	5.1	174.7	355.5	14.8	0.0	190.9
San Bartolo Aguas Calientes	9.1	261.4	414.4	48.2	0.0	238.5
Quetzaltenango	**18.2**	**252.8**	**419.1**	**88.6**	**32.4**	**249.8**
Quetzaltenango	**60.9**	**179.6**	**287.5**	**146.6**	**121.4**	**209.2**
Salcajá	6.3	195.1	463.0	249.2	0.0	286.3
Olintepeque	1.0	239.2	368.9	32.8	0.0	207.8

	MSPAS [a/]	Docentes del MINEDUC [b/]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
San Carlos Sija	5.1	225.1	572.1	134.3	17.5	319.4
Sibiliá	16.3	533.3	738.4	34.9	0.0	418.4
Cabricán	4.6	348.0	507.6	0.0	0.0	279.8
Cajolá	2.0	369.1	640.9	68.9	0.0	355.9
San Miguel Siguilá	2.3	268.6	498.9	161.8	0.0	296.2
San Juan Ostuncalco	3.9	255.8	493.1	74.5	47.7	283.1
San Mateo	2.3	130.7	346.2	85.5	0.0	191.2
Concepción Chiquirichapa	1.7	245.1	486.5	72.1	0.0	268.7
San Martín Sacatepéquez	3.2	342.8	650.0	85.9	0.0	359.4
Almolonga	0.6	118.3	217.3	42.1	0.0	123.4
Cantel	1.0	271.9	419.0	79.5	11.3	246.9
Huitán	4.6	430.0	646.3	0.0	0.0	354.1
Zunil	8.9	231.2	385.6	135.7	0.0	234.8
Colomba Costa Cuca	3.2	335.8	516.2	58.9	0.0	293.6
San Francisco La Unión	1.3	234.7	558.8	0.0	0.0	284.2
El Palmar	4.4	356.4	409.6	139.8	0.0	266.3
Coatepeque	25.3	182.8	310.3	74.0	20.8	185.4
Génova Costa Cuca	3.4	361.7	577.1	33.6	0.0	319.5
Flores Costa Cuca	4.3	293.5	397.9	44.9	0.0	231.8
La Esperanza	0.9	208.0	280.1	56.5	0.0	168.4
Palestina De Los Altos	11.1	537.5	739.4	77.6	57.6	439.4
Suchitepéquez	**10.1**	**243.4**	**413.6**	**62.9**	**18.8**	**241.1**
Mazatenango	**41.2**	**189.9**	**319.5**	**149.4**	**100.0**	**223.1**
Cuyotenango	0.8	247.1	418.0	19.2	0.0	231.3
San Francisco Zapotitlán	1.1	279.9	426.1	14.7	0.0	239.3
San Bernardino	0.6	271.1	376.0	25.6	0.0	217.5
San José El Idolo	11.4	313.7	706.3	15.4	0.0	370.7
Santo Domingo Suchitepéquez	4.3	279.4	530.9	38.6	0.0	291.1
San Lorenzo	1.7	355.6	518.8	58.3	0.0	301.9
Samayac	0.5	277.1	480.3	26.4	0.0	265.5
San Pablo Jocopilas	1.6	310.5	502.3	280.4	0.0	332.6
San Antonio Suchitepéquez	6.0	245.4	427.7	64.4	0.0	244.6
San Miguel Panam	1.2	339.0	500.0	0.0	0.0	278.9
San Gabriel	1.9	459.0	363.4	0.0	0.0	236.7
Chicacao	2.4	220.7	416.8	35.9	0.0	229.9
Patulul	4.2	132.2	277.1	3.6	0.0	146.4
Santa Bárbara	4.9	147.9	386.6	12.3	0.0	199.9
San Juan Bautista	1.1	138.3	183.5	0.0	0.0	104.6
Santo Tomás La Unión	9.6	288.8	358.1	167.9	65.4	253.7
Zunilito	1.4	601.5	536.2	0.0	0.0	337.2
Pueblo Nuevo	8.6	378.9	576.1	51.8	0.0	330.1
Río Bravo	7.1	244.1	500.8	48.0	0.0	273.9

	MSPAS [a/]	Docentes del MINEDUC [b/]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
Retalhuleu	**16.9**	**294.0**	**429.4**	**74.5**	**52.1**	**261.1**
Retalhuleu	**52.7**	**277.7**	**370.1**	**142.6**	**69.1**	**249.8**
San Sebastián	0.4	227.9	328.7	26.1	0.0	186.1
Santa Cruz Muluá	10.4	334.8	467.9	33.0	0.0	265.8
San Martín Zapotitlán	1.0	332.2	426.7	39.7	0.0	248.6
San Felipe	0.9	339.0	364.9	61.0	38.6	234.2
San Andrés Villa Seca	3.5	333.8	502.3	63.0	35.2	294.0
Champerico	5.2	283.3	466.1	34.2	0.0	257.2
Nuevo San Carlos	3.3	290.6	489.8	67.1	113.5	297.8
El Asintal	0.8	297.8	506.2	41.9	104.5	299.2
San Marcos	**8.3**	**266.4**	**439.5**	**70.6**	**13.6**	**254.4**
San Marcos	**70.6**	**297.6**	**326.4**	**218.1**	**150.0**	**265.7**
San Pedro Sacatepéquez	4.5	305.9	373.1	98.0	48.0	243.4
San Antonio Sacatepéquez	2.7	301.1	308.4	35.1	0.0	191.8
Comitancillo	2.1	322.2	558.2	108.2	0.0	321.1
San Miguel Ixtahuacán	3.5	243.5	557.2	30.0	0.0	292.1
Concepción Tutuapa	2.7	228.0	540.3	59.9	0.0	288.2
Tacaná	2.3	314.6	570.4	53.4	0.0	314.0
Sibinal	6.5	316.9	458.4	0.0	35.8	260.4
Tajumulco	3.1	181.5	561.1	62.4	0.0	290.8
Tejutla	7.0	378.1	535.6	45.0	0.0	306.8
San Rafael Pie De La Cuesta	11.4	438.7	387.4	207.6	0.0	283.9
Nuevo Progreso	1.2	307.2	436.8	73.7	0.0	257.8
El Tumbador	3.3	214.6	366.2	38.8	0.0	204.5
San José El Rodeo	6.2	301.1	479.9	103.9	0.0	282.1
Malacatán	17.9	199.2	340.2	65.0	13.3	198.5
Catarina	1.3	277.9	389.8	20.6	0.0	221.3
Ayutla (Tecún Umán)	4.6	179.7	272.6	14.9	0.0	152.6
Ocós	1.3	148.1	263.3	0.0	0.0	140.4
San Pablo	3.7	251.3	449.1	46.3	23.2	253.2
El Quetzal	5.4	242.8	463.7	134.3	0.0	271.9
La Reforma	7.9	283.8	570.4	25.2	0.0	303.6
Pajapita	0.5	193.2	296.7	0.0	0.0	162.3
Ixchiguán	0.8	283.7	453.9	94.3	0.0	265.8
San José Ojetenán	8.5	302.5	433.4	27.4	0.0	245.9
San Cristóbal Cucho	2.5	359.8	394.7	40.7	0.0	240.5
Sipacapa	7.6	227.0	526.1	273.3	0.0	325.6
Esquipulas Palo Gordo	1.8	328.1	483.3	60.2	0.0	278.9
Río Blanco	5.6	372.7	530.4	0.0	0.0	294.6
San Lorenzo	10.6	446.4	533.8	103.0	0.0	328.7
Huehuetenango	**6.7**	**217.3**	**416.3**	**61.2**	**11.6**	**238.6**
Huehuetenango	**41.8**	**189.8**	**302.0**	**160.6**	**68.1**	**212.6**
Chiantla	2.2	251.9	347.4	65.7	8.7	213.5

	MSPAS [a/]	Docentes del MINEDUC [b/]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
Malacatancito	1.5	263.2	496.4	148.3	0.0	297.9
Cuilco	2.7	129.6	411.3	47.2	0.0	217.0
Nentón	3.2	203.3	329.4	23.3	0.0	187.3
San Pedro Nectá	19.2	263.4	463.7	62.2	0.0	265.9
Jacaltenango	0.7	227.0	457.0	78.7	0.0	260.0
San Pedro Soloma	3.0	220.8	367.9	63.1	0.0	215.5
San Ildefonso Ixtahuacán	2.5	218.8	447.7	83.0	0.0	255.4
Santa Bárbara	1.8	340.3	780.3	31.0	0.0	415.6
La Libertad	0.8	167.3	417.4	33.4	0.0	223.3
La Democracia	3.5	260.5	555.6	68.0	17.1	311.2
San Miguel Acatán	4.5	273.3	406.3	10.6	0.0	231.0
San Rafael La Independencia	9.4	231.3	504.0	0.0	0.0	266.1
Todos Santos Cuchumatán	0.6	118.5	425.1	32.3	0.0	218.4
San Juan Atitán	1.3	244.9	401.9	0.0	0.0	222.2
Santa Eulalia	0.7	220.9	384.5	31.8	0.0	216.9
San Mateo Ixtatán	3.5	234.2	425.4	39.1	0.0	239.0
Colotenango	4.7	271.3	566.0	51.6	0.0	311.1
San Sebastián Huehuetenango	0.7	257.2	423.5	19.6	0.0	238.0
Tectitán	15.1	301.2	642.8	264.0	0.0	393.5
Concepción Huista	7.5	274.2	651.5	0.0	0.0	340.2
San Juan Ixcoy	0.4	173.6	371.6	110.7	0.0	219.1
San Antonio Huista	3.0	136.3	396.0	143.7	0.0	230.7
San Sebastián Coatán	0.4	197.6	436.1	0.0	0.0	230.0
Santa Cruz Barillas	1.4	179.3	348.5	25.8	33.5	198.7
Aguacatán	3.8	239.9	447.2	62.8	0.0	254.3
San Rafael Petzal	1.2	383.8	550.7	0.0	0.0	312.4
San Gaspar Ixchil	0.0	240.4	471.6	39.3	0.0	260.8
Santiago Chimaltenango	0.0	257.0	677.4	95.4	0.0	368.2
Santa Ana Huista	10.3	257.4	467.6	0.0	0.0	254.0
Quiché	**12.4**	**177.3**	**427.5**	**44.8**	**20.7**	**239.2**
Santa Cruz Del Quiché	**50.8**	**113.3**	**319.4**	**75.6**	**101.1**	**198.5**
Chiché	4.3	147.2	392.5	0.0	0.0	205.6
Chinique	12.9	237.4	637.2	158.1	0.0	364.1
Zacualpa	3.1	99.1	341.7	17.6	0.0	177.4
Chajul	4.5	242.5	454.4	31.6	0.0	256.7
Santo Tomás Chichicastenango	2.4	112.1	297.5	38.7	0.0	163.5
Patzité	3.5	210.5	436.1	93.7	0.0	254.9
San Antonio Ilotenango	5.5	236.9	437.9	0.0	0.0	241.9
San Pedro Jocopilas	1.8	132.1	480.8	39.2	0.0	251.2
Cunén	4.5	256.1	541.1	59.9	0.0	304.2
San Juan Cotzal	8.9	266.8	454.1	0.0	0.0	254.6
Joyabaj	13.0	77.8	442.5	54.2	0.0	227.1
Nebaj	15.2	234.3	483.1	109.5	31.6	289.0
San Andrés Sajcabajá	5.0	168.5	484.3	11.1	0.0	253.7

	MSPAS [a/]	Docentes del MINEDUC [b/]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
San Miguel Uspantán	14.1	242.8	501.3	22.5	52.9	285.7
Sacapulas	3.4	134.5	462.6	21.0	0.0	239.7
San Bartolomé Jocotenango	7.5	126.1	401.0	20.3	0.0	209.8
Canilla	1.7	90.8	386.3	0.0	103.2	210.9
Chicamán	3.0	293.6	471.2	116.5	0.0	289.7
Ixcán	16.5	264.8	520.1	9.2	29.1	291.4
Pachalún	13.5	289.3	545.0	80.3	0.0	315.7
Baja Verapaz	**13.9**	**336.9**	**509.0**	**74.2**	**24.4**	**305.7**
Salamá	**45.1**	**299.6**	**445.8**	**101.6**	**76.1**	**285.7**
San Miguel Chicaj	4.9	367.5	509.1	29.2	0.0	297.3
Rabinal	10.1	471.8	547.0	168.1	62.9	370.9
Cubulco	3.4	279.5	457.8	39.6	0.0	261.7
Granados	13.4	351.1	738.1	182.0	0.0	429.7
Santa Cruz El Chol	1.1	374.3	710.6	215.8	0.0	427.7
San Jerónimo	8.5	389.0	438.8	12.3	0.0	265.6
Purulhá	3.5	294.4	552.8	11.6	0.0	301.7
Alta Verapaz	**10.3**	**208.4**	**438.5**	**46.4**	**14.8**	**251.6**
Cobán	**29.2**	**222.8**	**366.0**	**88.7**	**46.5**	**233.9**
Santa Cruz Verapaz	1.0	180.8	313.0	0.0	0.0	176.8
San Cristóbal Verapaz	10.9	196.9	314.5	97.8	0.0	199.6
Tactic	3.7	185.7	291.4	0.0	0.0	167.6
Tamahú	6.1	250.0	340.1	7.5	98.3	219.1
San Miguel Tucurú	8.2	199.0	422.2	39.0	0.0	238.5
Panzós	13.3	331.8	465.0	2.4	0.0	274.0
Senahú	4.4	166.0	597.6	31.0	0.0	313.0
San Pedro Carchá	2.2	213.2	454.8	55.5	15.9	262.0
San Juan Chamelco	3.4	254.5	357.0	2.6	0.0	210.4
Lanquín	4.5	254.8	434.0	24.0	0.0	250.6
Santa María Cahabón	4.3	204.9	599.0	24.1	2.9	319.4
Chisec	1.7	201.5	522.9	39.2	8.6	287.3
Chahal	4.7	85.2	536.2	85.8	0.0	281.3
Fray Bartolomé De Las Casas	16.1	148.6	480.7	25.0	0.0	254.3
La Tinta	9.6	138.6	458.2	18.9	0.0	240.9
Petén	**15.5**	**252.9**	**449.5**	**132.0**	**25.1**	**277.6**
Flores	**55.9**	**205.7**	**325.9**	**152.3**	**97.9**	**230.5**
San José	5.9	384.6	495.8	309.0	0.0	351.3
San Benito	1.5	182.4	318.5	81.5	18.3	195.0
San Andrés	0.8	261.1	454.9	102.8	17.2	274.4
La Libertad	2.8	265.1	480.9	108.2	0.0	284.8
San Francisco	0.7	319.4	452.7	106.4	94.3	297.9
Santa Ana	1.1	217.3	348.1	211.8	57.5	246.9
Dolores	6.8	281.4	536.0	175.3	0.0	325.7

	MSPAS [a/]	Docentes del MINEDUC [b/]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
San Luis	3.8	285.4	563.3	199.7	0.0	343.6
Sayaxché	18.4	204.3	402.1	89.7	36.7	241.6
Melchor De Mencos	57.4	268.5	562.3	170.4	0.0	334.5
Poptún	36.4	332.2	486.9	113.2	27.2	304.9
Izabal	**20.4**	**265.0**	**428.6**	**115.7**	**26.7**	**267.1**
Puerto Barrios	**59.1**	**286.5**	**356.0**	**177.4**	**35.0**	**251.4**
Livingston	7.0	203.4	549.5	96.0	0.0	303.5
El Estor	3.9	361.4	506.1	64.0	26.7	307.9
Morales	5.0	227.2	355.7	93.9	32.2	224.2
Los Amates	16.1	255.7	471.4	127.7	30.1	288.2
Zacapa	**23.3**	**348.2**	**420.9**	**139.3**	**22.8**	**279.7**
Zacapa	**53.3**	**349.2**	**383.4**	**91.1**	**45.9**	**257.0**
Estanzuela	10.9	260.6	303.2	164.3	0.0	213.2
Río Hondo	11.9	392.0	437.5	194.9	0.0	301.6
Gualán	8.3	280.7	441.5	138.5	47.5	282.6
Teculután	8.5	364.2	406.5	119.8	0.0	267.6
Usumatlán	12.4	499.1	459.8	280.7	0.0	346.3
Cabañas	21.7	447.3	562.1	236.0	0.0	375.6
San Diego	17.1	701.2	683.0	331.0	0.0	490.5
La Unión	3.9	213.7	361.4	75.3	0.0	213.8
Huité	12.7	510.4	523.9	176.0	0.0	356.0
Chiquimula	**13.3**	**271.7**	**443.3**	**153.5**	**50.1**	**288.1**
Chiquimula	**36.4**	**278.2**	**400.4**	**227.9**	**142.3**	**300.4**
San José La Arada	16.3	365.9	506.0	137.2	0.0	320.5
San Juan La Ermita	2.3	651.6	625.3	243.9	0.0	444.5
Jocotán	3.8	189.4	440.1	104.2	21.2	257.9
Camotán	1.9	331.1	483.5	137.3	20.3	308.1
Olopa	4.9	250.6	503.5	162.5	0.0	305.1
Esquipulas	6.0	168.8	342.5	72.8	15.3	202.5
Concepción Las Minas	8.6	229.9	486.9	86.4	0.0	278.9
Quezaltepeque	5.7	316.6	496.5	173.3	77.5	328.7
San Jacinto	1.7	275.9	496.2	93.6	0.0	292.3
Ipala	14.1	285.0	471.9	179.1	0.0	299.8
Jalapa	**11.7**	**249.2**	**405.5**	**97.5**	**51.1**	**255.8**
Jalapa	**19.3**	**254.0**	**415.1**	**122.6**	**66.4**	**268.6**
San Pedro Pinula	2.4	217.8	349.2	81.9	33.1	218.5
San Luis Jilotepeque	5.9	202.7	423.8	62.3	0.0	240.2
San Manuel Chaparrón	14.5	303.6	353.1	0.0	0.0	212.8
San Carlos Alzatate	8.0	253.2	377.6	84.4	0.0	232.1
Monjas	6.4	336.9	492.4	102.9	127.0	324.7
Mataquescuintla	6.5	238.9	410.2	78.1	41.5	250.6

	MSPAS [a]	Docentes del MINEDUC [b]				
		Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Todos los niveles
Jutiapa	**12.0**	**278.5**	**433.4**	**129.4**	**25.0**	**270.9**
Jutiapa	**23.7**	**245.1**	**383.9**	**121.3**	**23.2**	**241.2**
El Progreso	7.1	258.7	346.6	29.4	0.0	204.0
Santa Catarina Mita	9.2	241.7	415.1	113.6	0.0	248.8
Agua Blanca	10.4	431.8	558.6	373.8	0.0	396.6
Asunción Mita	7.4	310.6	396.3	132.8	0.0	255.5
Yupiltepeque	1.4	217.9	457.6	65.9	100.9	273.2
Atescatempa	17.1	281.4	432.5	89.0	66.8	270.7
Jerez	3.9	474.7	476.2	391.6	278.6	422.1
El Adelanto	20.2	241.7	420.8	0.0	0.0	228.6
Zapotitlán	2.1	318.6	505.5	101.9	0.0	299.9
Comapa	4.2	288.6	545.0	216.1	0.0	335.3
Jalpatagua	5.8	287.3	363.6	214.0	54.3	263.4
Conguaco	6.1	321.7	566.8	45.5	0.0	316.5
Moyuta	5.1	285.1	504.4	98.8	62.8	304.7
Pasaco	1.1	373.8	706.4	322.6	0.0	442.9
San José Acatempa	8.6	247.1	328.7	10.7	0.0	190.3
Quesada	6.7	256.4	407.3	70.3	0.0	239.0

Fuentes:

a. Minfin, nómina de empleados del MSPAS con contrato 011, 022 y 029, 2009, población de todas las edades.

b. Mineduc, Anuario Estadístico de 2008. La tasa se calcula con relación a la población con edad para el nivel o ciclo. Preprimaria: 5-6 años. Primaria: 7-12 años. Básicos: 13-15 años. Diversificado: 16-17 años. Todos los niveles: 5 a 17 años.

Nota: Basado en proyecciones de población INE-Celade.

Cuadro 10.4 GUATEMALA (2000, 2006 y 2009) Densidad de la burocracia por departamento[a/]

Número de empleados y empleados por 10 mil habitantes

Departamento	Empleados por 10 mil habitantes			Número de empleados según renglón						
				011			022			029
	2000	2006	2009	2000	2006	2009	2000	2006	2009	2009
Total	**76.1**	**76.8**	**123.7**	**84,954**	**96,581**	**154,911**	**506**	**3,379**	**8,265**	**10,144**
Guatemala	157.2	143.1	229.8	39,276	40,711	57,470	315	506	5,678	6,928
El Progreso	65.4	86.1	122.7	902	1,201	1,757	5	66	89	34
Sacatepéquez	66.8	63.5	83.6	1,639	1,775	2,440	10	27	48	50
Chimaltenango	45.1	48.9	74.2	2,008	2,517	4,142	6	77	110	45
Escuintla	55.3	54.4	83.4	2,964	3,333	5,358	5	64	108	125
Santa Rosa	54.5	67.4	112.7	1,629	2,100	3,646	8	55	85	41
Sololá	46.6	55.3	95.5	1,434	2,031	3,800	3	38	76	50
Totonicapán	42.8	50.6	84.9	1,431	2,014	3,723	20	47	59	19
Quetzaltenango	75.1	71.6	99.4	4,656	4,950	7,251	18	100	132	115
Suchitepéquez	48.8	53.7	90.4	1,954	2,400	4,326	15	67	85	39
Retalhuleu	81.4	77.9	114.4	1,958	2,081	3,201	3	39	71	54
San Marcos	41.5	51.9	89.0	3,295	4,591	8,334	5	119	231	95
Huehuetenango	39.3	43.8	80.5	3,328	4,253	8,462	15	129	193	84
Quiché	41.3	46.6	88.9	2,724	3,658	7,636	3	88	147	135
Baja Verapaz	61.1	71.0	119.2	1,318	1,640	2,936	4	74	110	27
Alta Verapaz	34.6	36.2	79.9	2,704	3,368	7,982	4	81	169	203
Petén	62.3	57.3	92.8	2,274	2,825	5,041	28	117	189	237
Izabal	64.7	69.2	103.1	2,036	2,418	3,830	3	107	159	65
Zacapa	69.6	83.7	131.4	1,379	1,671	2,651	9	79	105	78
Chiquimula	72.9	76.4	112.3	2,202	2,452	3,801	2	103	156	34
Jalapa	50.7	60.9	98.1	1,227	1,604	2,791	7	98	129	41
Jutiapa	60.0	68.0	106.9	2,316	2,656	4,333	10	103	136	43

Fuente: Elaboración con nómina de empleados públicos del MINFIN.

a. Empleados del Gobierno Central contratados dentro de los renglones indicados.

Cuadro 10.5 GUATEMALA (2005-2009) Presupuesto de Gastos[a/] del Gobierno Central por departamento. Quetzales per cápita.

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009
Total específico[b/]	**1,128.59**	**1,413.99**	**1,485.21**	**1,691.40**	**1,994.20**
Total presupuesto[c/]	**2,552.65**	**2,896.14**	**3,012.29**	**3,212.16**	**3,569.38**
Guatemala	2,751.08	3,365.29	3,540.07	3,997.84	4,656.45
El Progreso	990.26	1,169.67	1,182.44	1,338.86	1,714.12
Sacatepéquez	695.51	941.94	922.74	1,049.64	1,246.69
Chimaltenango	640.72	753.50	625.00	715.46	889.89
Escuintla	656.00	949.49	1,016.18	1,098.44	1,257.88
Santa Rosa	706.91	1,037.79	1,002.26	1,194.88	1,396.27
Sololá	566.96	1,024.82	1,124.70	1,241.38	1,465.42
Totonicapán	462.42	610.16	548.93	736.22	906.57
Quetzaltenango	733.31	1,016.55	1,068.35	1,137.61	1,246.21
Suchitepéquez	541.40	757.74	750.84	878.55	1,230.67
Retalhuleu	873.67	976.40	1,177.36	1,809.53	1,838.38
San Marcos	513.05	801.85	819.14	914.73	1,137.36
Huehuetenango	653.30	742.98	848.31	818.63	972.90
Quiché	541.46	810.08	892.34	802.63	1,090.26
Baja Verapaz	726.34	862.62	928.53	1,195.36	1,399.64
Alta Verapaz	438.35	512.50	532.01	780.04	1,018.45
Petén	1,140.95	1,188.32	1,204.45	1,315.30	1,813.89
Izabal	636.23	768.28	825.75	1,143.35	1,189.58
Zacapa	1,149.34	1,256.37	1,541.79	1,972.32	2,084.16
Chiquimula	1,010.77	970.15	1,044.42	1,259.24	1,537.43
Jalapa	641.73	910.16	926.57	1,383.86	1,505.67
Jutiapa	731.46	1,080.61	1,246.13	1,396.42	1,540.15

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

a. Presupuesto vigente.

b. Incluye solo el destinado específicamente a departamentos.

c. Incluye presupuesto multiregional y multidepartamental.

Cuadro 10.6 GUATEMALA (2009) Presupuesto de Gastos del Gobierno Central[a/] según finalidad por departamento.

Quetzales per cápita

Departamento	Administración gubernamental	Defensa y seguridad interna	Servicios económicos	Servicios sociales			
				Total	Salud y asistencia social	Educación	Otros
Total[b/]	**205.23**	**192.70**	**380.37**	**1,215.89**	**265.20**	**638.66**	**312.04**
Guatemala	934.47	850.96	642.05	2,228.93	601.89	995.20	631.85
El Progreso	2.74	44.30	328.77	1,338.31	209.04	665.93	463.34
Sacatepéquez	2.18	14.41	191.10	1,039.00	256.39	454.61	328.00
Chimaltenango	1.30	11.18	158.62	718.80	99.80	456.15	162.84
Escuintla	1.51	19.95	409.43	826.99	170.12	444.85	212.01
Santa Rosa	1.61	10.01	307.07	1,077.58	222.28	631.41	223.89
Sololá	1.65	8.12	458.31	997.34	142.22	613.40	241.72
Totonicapán	0.76	5.65	148.71	751.46	150.59	490.35	110.52
Quetzaltenango	1.43	13.62	195.34	1,035.81	227.37	551.03	257.41
Suchitepéquez	2.43	7.40	370.25	850.60	122.94	539.64	188.02
Retalhuleu	2.44	9.48	735.97	1,090.49	176.22	646.46	267.81
San Marcos	6.49	4.69	266.41	859.76	127.49	576.63	155.65
Huehuetenango	1.30	3.03	135.96	832.61	156.08	481.65	194.89
Quiché	1.18	4.15	235.27	849.66	195.65	529.24	124.77
Baja Verapaz	2.76	13.95	228.64	1,154.29	203.28	692.07	258.94
Alta Verapaz	1.29	2.92	247.02	767.22	151.28	478.34	137.60
Petén	7.04	12.07	642.65	1,152.12	203.19	507.90	441.03
Izabal	2.95	12.95	259.07	914.61	204.66	555.66	154.29
Zacapa	4.40	30.16	603.71	1,445.89	252.77	663.24	529.88
Chiquimula	1.82	11.88	352.88	1,170.85	190.19	663.27	317.38
Jalapa	1.33	11.90	510.87	981.57	159.11	592.68	229.77
Jutiapa	3.48	10.32	411.27	1,115.08	160.65	599.37	355.06

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

a. Presupuesto vigente.

b. Incluye solo el destinado específicamente a departamentos, no incluye multiregional ni multidepartamental.

Anexo metodológico

Anexo metodológico

1. El índice de densidad del Estado (IDE)

El índice de densidad del Estado a escala municipal que se propone en este Informe cubre tres dimensiones: presencia de dependencias del Estado, cantidad de empleados públicos y monto *per cápita* del presupuesto asignado específicamente al municipio. Estas dimensiones se presentan para tres grandes componentes funcionales: educación, salud y el resto.

Se utilizó información que se logró recopilar para todas las dimensiones del Estado presentes en los municipios, utilizando como fuente de información, cuando fue posible, los datos específicos por municipio que cada dependencia proporcionó.

El índice obtenido es de carácter relativo, por lo que el valor en sí mismo de cada índice sólo tiene sentido en relación con el valor para otros municipios. Cada uno de los nueve indicadores o elementos[1] usados para el cálculo de las dimensiones y los componentes, fue obtenido «indexando» cada valor con extremos de la distribución respectiva.

a. Presencia de dependencias del Estado

Se realizó un inventario, preliminar y hasta donde la información pudo obtenerse, de todas las dependencias del Estado presentes en cada municipio.[2] Como se muestra en el capítulo VI, hay dependencias que tienen presencia en algunos municipios y otras que tienen presencia en todos los municipios.

Para la construcción del índice, se asignó el valor de 1 a cada entidad presente en el municipio, con excepción de los componentes de educación y salud, que tienen presencia en todos los municipios, pero en distintos niveles. Para el componente de educación, se tomó en cuenta el nivel máximo cubierto por la educación pública (Mineduc y Usac), asignando un valor de 1 a 4, dependiendo del máximo ciclo cubierto. En el caso de salud, se consideró el máximo nivel de atención oficial,[3] asignando un valor proporcional. Para cada uno de los componentes se calcula un subíndice estandarizando de acuerdo a la distribución del valor observado en todos los municipios. De la siguiente forma:

$$SIP_s = \frac{(X - X_{min})}{(X_{máx} - X_{min})} \quad ;(1)$$

Donde SIP_s es el *s*-elemento del subíndice de presencia de dependencias de la dimensión «s», X es el valor observado, $X_{mín}$ es el mínimo valor observado y $X_{máx}$ es el mayor valor observado.

El subíndice de presencia de dependencias del Estado, i_{pres}, es la media ponderada de los tres indicadores o elementos (el valor de los α_i se presenta en la tabla AM 2).

$$i_{pres} = \sum \alpha_i SIP_i \quad ;(2)$$

1 Nivel de cobertura, docentes, nivel de atención, personal MSPAS, número de dependencias, empleados, Q/Hab en educación, Q/Hab en salud y Q/Hab en otros.
2 No se incluyeron las dependencias municipales, cuyo análisis escapa, por el momento, de los alcances de esta medición.
3El MSPAS clasifica los servicios prestados en tres niveles de atención, dependiendo la categoría del establecimiento. Véase la clasificación en: portal.mspas.gob.gt/descripcion_de_los_servicios.html

b. Densidad de la burocracia estatal

Para este ámbito del IDE se utilizaron tres fuentes principales: la nómina de empleados estatales del Ministerio de Finanzas, que comprende, para 2009, trabajadores registrados según los renglones 011, 022 y 029 de todas las dependencias del Estado, excepto para la PNC y el sector educación, cuyas fuentes de información fueron la Cicig y el Mineduc, respectivamente.

Para los componentes salud y «otros», el dato observado corresponde al número de empleados por cada 10,000 habitantes de cada municipio. El componente de educación se calculó tomando como denominador la población proyectada, para 2008, según el grupo etario correspondiente al nivel y ciclo educativo del cual se registró el número de docentes.

Al igual que con el subíndice de presencia de entidades, el subíndice de densidad de la burocracia se obtiene utilizando máximos y mínimos:

$$SIB_s = \frac{(X - X_{min})}{(X_{máx} - X_{mín})} \quad ;(3)$$

Donde SIB_s es el *s*-elemento del subíndice de densidad del presupuesto, de la dimensión «s», X es el valor observado, $X_{mín}$ es el mínimo valor observado y $X_{máx}$ es el mayor valor observado. Y, de forma similar, este subíndice es la media ponderada de los tres indicadores o elementos (Véase la tabla AM 2):

$$i_{bur} = \sum \alpha_i SIB_i \quad ;(4)$$

c. Densidad del presupuesto específico

Para el cálculo de este subíndice se utilizó información del *Presupuesto de gastos*, según finalidad y función, reportado por el Ministerio de Finanzas y que está desagregado a escala municipal. Dado que, como ya se mencionó antes, el índice no tiene pretensiones de cardinalidad sino únicamente de ordinalidad, se utilizó solo la parte del presupuesto que fue posible asignar a cada municipio, excluyendo montos destinados a varias regiones, departamentos o municipios.

El «valor observado» para este subíndice es el monto *per cápita*, para cada componente, del presupuesto de gastos asignado a cada municipio. Al igual que con los otros subíndices, cada componente se obtiene utilizando una estandarización con máximos y mínimos:

$$SIY_s = \frac{(X - X_{min})}{(X_{máx} - X_{min})} \quad ;(5)$$

Donde SIY_s es el *s*-elemento del subíndice de densidad de la burocracia, de la dimensión «s», X es el valor observado, $X_{mín}$ es el mínimo valor observado y $X_{máx}$ es el mayor valor observado. Este subíndice se obtiene calculando la media simple de los tres indicadores o elementos:

$$i_{bur} = \mu(SIY_s) \quad ;(6)$$

d. Índice de densidad del Estado (IDE):

Finalmente, el IDE se obtiene de dos formas posibles (véase tabla AM 1), calculando la media de los subíndices de las tres dimensiones estatales, o la media simple de los tres subíndices de cada componente (que consisten en las medias ponderadas, con los mismos valores, véase tabla AM 2).

En el capítulo VI se presenta una serie de mapas elaborados con los índices y subíndices obtenidos de acuerdo con este procedimiento. Es conveniente aclarar que los índices solo tienen sensibilidad a la categoría de municipio, no a la de lugar poblado, por lo que se señala el municipio como unidad territorial. Al final del capítulo se hacen algunas comparaciones entre el IDE y otras características del municipio. Las mismas tienen una finalidad ilustrativa y no explicativa.

Cuadro AM 1 **Dimensiones y componentes del índice de densidad del Estado (IDE)**

Dimensiones/componentes	Educación	Salud	Otros	Subíndices
a. Presencia de dependencias del Estado	Nivel de cobertura	Nivel de atención	Número de dependencias	$i_a = \mu(x_{1j})$
b. Burocracia (por número de habitantes)	Docentes	Personal MSPAS	Empleados	$i_b = \mu(x_{2j})$
c. Presupuesto de gastos *(per cápita)*	Q/hab.	Q/hab.	Q/hab.	$i_c = \mu(x_{3j})$
Subíndices	$i_{edu}=\mu(x_{i1})$	$i_{sal}=\mu(x_{i2})$	$i_{otr}=\mu(x_{i3})$	$IDE= \mu(x_{ij})$

Fuente: elaboración propia.

Cuadro AM 2 **Ponderadores utilizados para el cálculo del índice de densidad del Estado (IDE)**

Dimensiones/componentes	Educación	Salud	Otros
a. Presencia de dependencias del Estado	0.200	0.200	0.600
b. Burocracia (por número de habitantes)	0.300	0.233	0.467
c. Presupuesto de gastos *(per cápita)*	0.333	0.333	0.333

Fuente: elaboración propia.

2. Ajuste de series del PIB y de deflactores a utilizar para cálculo de indicadores fiscales *per cápita*.

Considerando que las series del PIB a precios corrientes y constantes publicadas por el Banco de Guatemala (Banguat) no permiten disponer de un período continuo desde 1980 para el cálculo de indicadores fiscales *per cápita,* debido al cambio de año base a partir de 2001, se procedió a solicitar la opinión técnica del referido Banco para realizar una retropolación[4] de las series para el período 1980-2007. Con una opinión favorable del Departamento de Estadísticas Económicas, Sección de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala, se procedió a realizar el cálculo por el método del empalme.[5]

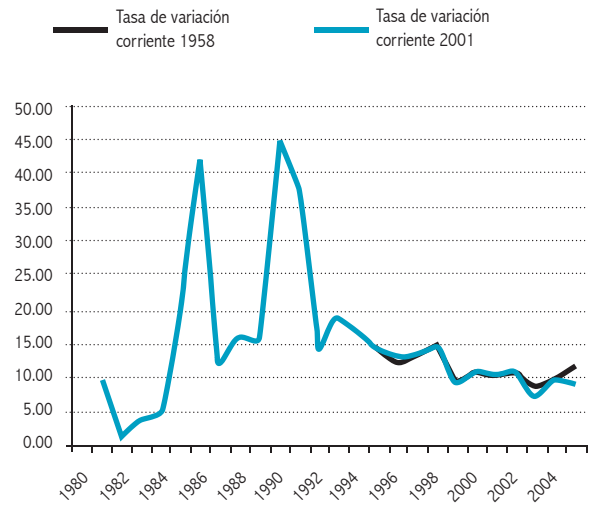
Uno de los procedimientos de retropolación más utilizado en los sistemas de cuentas nacionales es el del empalme de series, y dentro de éste lo que se conoce como el Método del Indicador. Dicho método establece que en aquellos casos en que la nueva información está disponible sólo para un período en el tiempo, los nuevos datos estimados se pueden empalmar usando un indicador relacionado. Esto es, se combina una serie de tiempo (indicador) con el nivel más confiable de un período de referencia para la variable a retropolar. En este proceso, el punto de referencia sólo determina el nivel general de la serie; el indicador, los movimientos de cada período. Dicho indicador se puede obtener de antiguas estimaciones de cuentas nacionales, de fuentes de información originales o recalculadas, y/o de series relacionadas.

La alternativa más utilizada de este método es la de la tasa de variación, que consiste en aplicar las tasas de variación de la serie calculada con base Antigua, al nivel revisado de la serie establecido por el nuevo año base. Cabe mencionar que en las mediciones a precios constantes es razonable suponer que los precios para los períodos cercanos a los años base son más representativos que aquellos precios de años más alejados de dichas bases.[6]

Para el empalme de las series del PIB base 1958 y base 2001, se procedió a tomar como punto de partida la serie corta de la base 2001 (variable a retropolar) y se asumieron las variaciones anuales de la base larga 1958.[7] Los resultados fueron los siguientes:

4 Elaborar series de tiempo extensas y coherentes. Implica la unión de dos series de tiempo con año base distinto. Es un método muy utilizado en los sistemas de cuentas nacionales para proveer datos en períodos amplios.
5 Se agradecen los comentarios de Ismael Herlindo Matías Vargas del Banguat.
6 Correa, V. *et.al.* (2002) Empalme PIB: Series Anuales y Trimestrales 1986 - 1995, Base 1996. Documento Metodológico. Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo N° 179. Septiembre 2002.
7 No se procedió a realizar el empalme de las series del PIB por sus componentes por el lado de la demanda, del gasto o del ingreso, sino solamente agregado, ya que el propósito final era disponer de indicadores fiscales per cápita comparables en el tiempo, para lo cual solamente se requiere el PIB total.

Gráfico 1 **Tasas de variación de series de PIB corrientes**



Fuente: elaboración propia con base en SCN58 y SCN01 del Banguat.

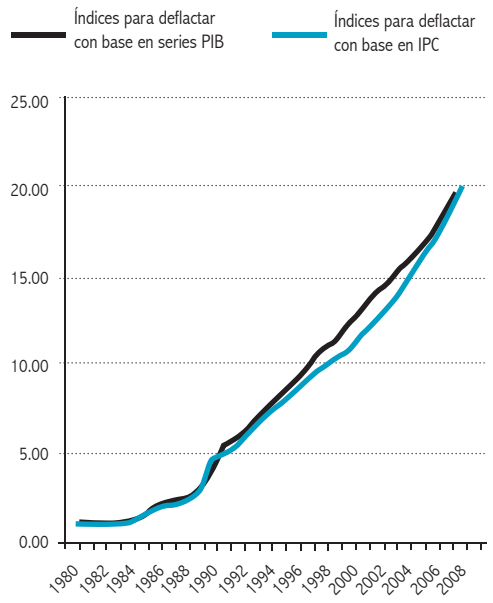
Gráfico 2 **Tasas de variación de series de PIB constantes**

Fuente: elaboración propia con base en SCN58 y SCN01 del Banguat.

Al observar la serie original año base 1958 y la serie retropolada año base 2001, las tendencias y los ciclos son similares, lo cual quiere decir que la retropolación capta la historia del comportamiento del producto, en sus fases recesivas y expansivas. Además, la retropolación percibe una tendencia real de la actividad económica que la base 1958 estaba sobrevalorando hasta mediados de 2000, y subvalorando los últimos años (Véase gráfica 2).

Una vez obtenidas las series empalmadas, se procedió a evaluar el proceso de deflactación, es decir, la eliminación del efecto precio de la serie nominal utilizando las variaciones del IPC y las variaciones del deflactor implícito del PIB (PIB nominal/PIB real). Esta comparación se hizo porque mientras el índice de precios al consumidor mide la variación de los precios de una canasta básica del consumo de los hogares, el deflactor del PIB lo hace sobre los precios de toda la economía en forma implícita (al consumidor, al por mayor, al productor, de insumos, etc.), es decir, evalúa de forma integral la dinámica de los precios domésticos.

Gráfico 3 **Deflactores del PIB e índices de precio al consumidor**



Fuente: elaboración propia con base en SCN58 y SCN01 del Banguat, y el IPC del INE.

Esta gráfica muestra que ambos índices de precios miden similar tendencia al alza desde 1980; sin embargo, el deflactor implícito del PIB revela un nivel mayor a partir de la década de 2000, debido a que capta todas las variaciones de precios. Por esta razón, se optó por deflactar todas las series fiscales con el deflactor implícito del PIB resultante de las series retropoladas.

Glosario de términos estadísticos INDH 2009/2010

Acceso a servicio sanitario: se consideran hogares con necesidad insatisfecha en esta dimensión, en las áreas urbanas, a los hogares sin conexión a una red de captación de desagüe y con tipo de servicio sanitario igual a excusado lavable, letrina, pozo ciego o sin servicio sanitario; y, en las áreas rurales, a los hogares que no cuentan con ningún sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio sanitario.

Área urbana: en las estadísticas oficiales, se considera área urbana a las ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como a los lugares poblados dentro de las categorías de colonia y condominio y a los mayores de 2000 habitantes, siempre que en dichos lugares más de la mitad de los hogares disponga de alumbrado con energía eléctrica y de agua por tubería dentro de sus viviendas.

Canasta básica de alimentos (CBA): cantidad de consumo diario para una familia de 5.38 integrantes, cifras oficiales; compuesta por productos lácteos, carnes, huevos, frijoles, cereales, azúcares, grasas, verduras, frutas y otros productos básicos.

Canasta básica vital (CBV): conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de la familia; según datos oficiales, se compone de alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, transporte, comunicaciones, recreación, cultura y bienes y servicios diversos.

Categoría ocupacional: tipo de relación de dependencia que establece la persona con los medios de producción y el empleador. Estas son: empleado(a) del Gobierno, empleado(a) privado, jornalero(a) o peón, empleado(a) doméstico(a), trabajador(a) por cuenta propia; patrón(a), empleador(a) o socio(a), trabajador(a) familiar sin pago, trabajador(a) no familiar sin pago.

Ciclo económico: consiste en períodos de movimientos en el nivel de actividad económica: expansiones que ocurren aproximadamente al mismo tiempo en muchos sectores económicos, seguidas por etapas de caídas del nivel general de actividad: recesiones que se funden con la fase de expansión del ciclo siguiente. La sucesión de fases diferentes: expansiones, recesiones, expansiones, etc. se designa como ciclo económico.

Coeficiente de Gini: mide el grado en que la distribución de los ingresos (o del consumo), de la tierra, entre individuos u hogares de un país se desvía respecto de una distribución en condiciones de perfecta igualdad. La curva de Lorenz representa los porcentajes acumulados de los ingresos totales recibidos en función de la suma de los receptores, comenzando por el individuo u hogar más pobre. El coeficiente de Gini mide el área situada entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, expresada como porcentaje del área máxima por debajo de la línea. El valor 0 representa igualdad absoluta y 100, desigualdad absoluta.

Crecimiento natural: el excedente (o déficit) de nacimientos sobre las defunciones en una población, durante un período determinado.

Déficit fiscal: diferencia entre los gastos de las administraciones públicas y los ingresos para un período presupuestario (generalmente un año) determinado. Un déficit presupuestario ocurre cuando una entidad gasta más dinero del que gana.

Densidad del Estado: indica la manera como sus dependencias, burocracia y recursos disponibles aparecen distribuidos en el ámbito municipal. Esta información es cuantitativa y no cualitativa, no pretende arrojar luces sobre la calidad del servicio público.

Emigrante: persona de un determinado país de origen (o de nacimiento) que cambió con intención permanente su país de residencia habitual por otro.

Esperanza de vida al nacer: estimación del número de años promedio que le resta vivir a una persona, tomando como base las tasas de mortalidad por edad para un año determinado.

Gasto público: comprende las compras y gastos que un Estado realiza en un período determinado, que por lo general es un año. Dentro del gasto público están los gastos de inversión, los gastos de funcionamiento y los gastos destinados al servicio de la deuda tanto interna como externa, esto es, al pago de intereses y amortización de capital.

Impuesto directo: es el impuesto que grava directamente las fuentes de riqueza, la propiedad o la renta de las personas o empresas.

Impuesto indirecto: es el impuesto que grava el consumo.

Índice de desarrollo humano (IDH): índice compuesto que se basa en tres indicadores: una vida larga y saludable, nivel de conocimientos y un nivel de vida decoroso.

Índice de desarrollo relativo al género (IDG): índice compuesto que mide la desigualdad promedio entre hombres y mujeres en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano (vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno) ajustado para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres.

Índice de potenciación de género (IPG): índice compuesto que mide la desigualdad de género en tres aspectos básicos de la potenciación: participación económica y adopción de decisiones, participación política y adopción de decisiones y sobre los recursos económicos.

Índice de precios al consumidor (IPC): indicador que refleja variación en los precios promedios de una canasta fija de bienes y servicios, representativa de los principales renglones de consumo de un grupo de consumidores que constituyen la población del índice. También se interpreta como una medida estadística de la evolución del conjunto de precios de los bienes y servicios que consume la población residente en viviendas familiares.

Informalidad: en las estadísticas oficiales, se considera población ocupada en el sector informal a los empleados(as) domésticos(as), los peones o jornaleros (as), los cuenta propia (se excluyen quienes tienen por lo menos un año aprobado de educación universitaria), los no remunerados(as), los patrones(as) con establecimientos con menos de seis empleados(as) (se excluyen quienes tienen por lo menos un año aprobado de educación universitaria) y los empleados (as) privados asalariados(as) en establecimientos con menos de seis trabajadores (as). Véase el capítulo VIII para otras consideraciones.

Migración: el movimiento de personas a través de una división política para establecer una nueva residencia permanente. Puede ser migración internacional (migración entre países) o migración interna (migración dentro de un país).

NBI de calidad de la vivienda: se consideran hogares con necesidad insatisfecha en esta dimensión, en las áreas urbanas, a los que habitan viviendas con pared de bajareque, lepa, palo o caña, o con piso de tierra; y en las áreas rurales, los hogares que habitan viviendas con pared de lámina, bajareque, lepa, palo o caña, o con piso de tierra.

NBI de hacinamiento: se consideran hogares con necesidad insatisfecha en esta dimensión los hogares con más de tres personas por dormitorio.

NBI de origen y abastecimiento de agua: se consideran hogares con necesidad insatisfecha en esta dimensión, en las áreas urbanas, a los hogares sin conexión a una red de distribución de agua y con servicio de abastecimiento de chorro público, pozo, camión, tonel, río, lago o manantial; y, en las áreas rurales, a los hogares con servicio de abastecimiento de agua de río, lago o manantial.

Necesidades básicas insatisfechas: las NBI son un método directo de la medición de la pobreza, según la satisfacción efectiva de las necesidades básicas de un hogar.

Población desempleada abierta total (PDAT): personas en edad de trabajar que, sin estar ocupadas la semana de referencia, buscaron trabajar y tenían disponibilidad inmediata para hacerlo. Se incluye, en esta categoría, a las personas que no buscaron activamente trabajo por razones de mercado, mal tiempo o esperan respuesta a solicitudes de trabajo.

Población económicamente activa (PEA): todas las personas en edad de trabajar que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, así como las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. Se incluyen también las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado, pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata.

Población en edad de trabajar (PET): en las estadísticas oficiales de Guatemala, se cuenta dentro de la PET a todas las personas de 10 años y más.

Población ocupada (PO): todas las personas en edad de trabajar que dijeron haber trabajado por lo menos una hora, durante la semana de referencia.

Población subempleada visible (PSV): conjunto de personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 hrs/semana en el sector público, y 48 hrs/semana en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas.

Pobres extremos: a todas las personas cuyo consumo anual se ubica por debajo de la línea de pobreza extrema (Q. 3206 a precios de 2006). Estas personas viven en condiciones de indigencia al no poder cubrir el costo mínimo de los alimentos de subsistencia.

Pobres no extremos: las personas cuyo consumo anual se ubica por encima de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea de pobreza total (Q. 6574, a precios de 2006). Estas personas alcanzan a cubrir los consumos mínimos de alimentos, pero no el costo mínimo adicional para los gastos de servicios, vivienda, salud, transporte y otros, llamados usualmente como gastos no alimentarios.

Política fiscal pro cíclica: cuando el Gobierno reduce gastos o aumenta impuestos durante las recesiones y aumenta gastos o baja impuestos durante las expansiones. De esta manera «amplifica» el ciclo: profundiza las recesiones y potencia las expansiones. Lo contrario es lo que se conoce como política fiscal anti cíclica.

Producto interno bruto (PIB): producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes y considerada independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores. Se excluyen las deducciones por depreciación del capital físico o las correspondientes al agotamiento y deterioro de los recursos naturales.

Proyección de población: cálculo de la evolución futura de una población, basado en hipótesis sobre el curso futuro de sus componentes, tales como la fecundidad, la mortalidad y las migraciones de dicha población, según el comportamiento que esas variables hayan tenido en el pasado reciente.

Rama de actividad económica: clasifica a los empleados ocupados de acuerdo con el tipo de producto o servicio que genera la empresa, negocio o institución donde trabajaron en la semana de referencia.

Razón de la mortalidad materna: número de defunciones de mujeres debido a complicaciones durante el embarazo y el parto en un año determinado por cada cien mil nacidos vivos en dicho año.

Relación de dependencia: es la relación entre las personas en edades «dependientes» (menores de 15 y mayores de 64) y las personas en edades «económicamente productivas» (15 a 64 años) en una población.

Remesas: cuenta en la que se registran los ingresos y egresos de los recursos financieros, proporcionados sin contrapartida, que los trabajadores guatemaltecos emigrantes residentes en el exterior envían a residentes en Guatemala y viceversa. El Banco de Guatemala registra las remesas en forma neta, es decir, la diferencia entre ingresos y egresos.

Rigidez fiscal: inflexibilidad presupuestaria para reasignar recursos a programas públicos relevantes conforme a prioridades razonables y objetivos establecidos en planes gubernamentales o de desarrollo. Generalmente, dichas rigideces fiscales son restricciones institucionales que se plasman en el marco legal y normativo.

Saldo de la balanza comercial de la balanza de pagos: resultado entre el valor de las exportaciones FOB de bienes y el de las importaciones CIF de bienes. Cuando las exportaciones son superiores a las importaciones, la diferencia se denomina *superávit en balanza comercial*. Por el contrario, si las importaciones exceden a las exportaciones, la diferencia se denomina *déficit en balanza comercial*.

Sostenibilidad de la política fiscal: situación en la que se espera que un país deudor sea capaz de continuar honrando el servicio de su deuda en ausencia de una corrección futura de grandes magnitudes en su balance de ingresos y gastos.

Tasa bruta de escolaridad básicos: alumnos inscritos en el ciclo básico como proporción de la población de 13 a 15 años de edad.

Tasa bruta de escolaridad diversificado: alumnos inscritos en ciclo diversificado como proporción de la población de 16 a 18 años de edad.

Tasa bruta de escolaridad pre primaria: alumnos inscritos en ciclo pre primario como proporción de la población de 5 a 6 años de edad.

Tasa bruta de escolaridad primaria: alumnos inscritos en ciclo primario como proporción de la población de 7 a 12 años de edad.

Tasa bruta de mortalidad: número de defunciones por cada mil habitantes en un año determinado.

Tasa bruta de natalidad: número de nacidos vivos por cada mil habitantes en un año determinado.

Tasa de alfabetismo: población de 15 años y más que sabe leer y escribir como proporción de la población de 15 años y más.

Tasa de alfabetismo en jóvenes: población de 15 a 24 años de edad que sabe leer y escribir como proporción de la población de 15 a 24 años de edad.

Tasa de aprobación: proporción de alumnos aprobados, en un determinado grado, de un nivel educativo en un año determinado, con relación a los alumnos que llegaron al final del grado, del mismo nivel educativo

Tasa de desempleo abierto total: la población desempleada abierta total como proporción de la PEA.

Tasa de deserción: porcentaje de los alumnos y alumnas de un determinado grado que abandona el sistema educativo sin haber culminado sus estudios.

Tasa de inasistencia: proporción de niños, en un determinado grupo de edad, en un año determinado, que debería estar estudiando pero que no se inscribió en ningún plantel educativo ese año.

Tasa de participación económica: se refiere a la PEA como proporción de la PET.

Tasa de repitencia: relación que existe entre el número de repitentes en un año dado y el número de alumnos que en el año anterior estaban inscritos en el mismo grado.

Tasa global de fecundidad (TGF): promedio de niños que nacerían vivos durante la vida de una mujer (o grupo de mujeres) si todos sus años de reproducción transcurrieran conforme a las tasas de fecundidad por edad de un año determinado.

Tasa neta de escolaridad ciclo básico: porcentaje de alumnos de 13 a 15 años de edad que están en básico, en relación con la población de 13 a 15 años de edad.

Tasa neta de escolaridad ciclo diversificado: porcentaje de alumnos de 16 a 18 años de edad que están en diversificado, en relación con la población de 16 a 18 años de edad.

Tasa neta de escolaridad pre primaria: porcentaje de alumnos de 5 a 6 años de edad que están en pre-primaria, en relación con la población de 5 a 6 años de edad.

Tasa neta de escolaridad primaria: porcentaje de alumnos de 7 a 12 años de edad que están en primaria, en relación con la población de 7 a 12 años de edad.

Referencias bibliográficas

Acevedo, C. (2007). *Gasto público social y procesos presupuestarios en Centroamérica*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).

Achard, D. y González, LE. (2004). *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.* San José de Costa Rica: ABC, Ediciones del Sur.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. 31 de marzo de 1995. Chimaltenango: Editorial Saqb'e.

Adams, R. (1970*). Crucifixion by Power*. Austin: University of Texas Press.

Adams, R. y Bastos, S. (2003). *Las relaciones étnicas en Guatemala 1944-2000.* Guatemala: Cirma, 566 pp.

Aecid/Flacso/Sica (s.f.). *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana*. Plan regional para el fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y Panamá.

Akitoby, C., Gupta e Inchauste, (2004). Citado por Acevedo, C. (2007). *Gasto público social y procesos presupuestarios en Centroamérica*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).

Alcántara, M. y Carrillo, F. (2005). *Perfil de gobernabilidad de Guatemala*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 111 pp.

Alcántara, M. y Freidenberg, F. (coords.) (2003). *Partidos políticos de América Latina Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Fondo de Cultura Económica – Instituto Federal Electoral, 286 pp.

Alesina, A. y Tabellini, G. (2005). *Why is fiscal policy often procyclical*. Cambridge, MA. NBER Working paper 11600.

Alkire, S. y Deneulin, S. (2009). «The Human Development and Capability Approach» en Deneulin, S. y Shahani, L. (eds.) (2009). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach Freedom and Agency*. Inglaterra: Human Development and Capability Association. Earthscan.

Alkire, S. y Foster J. (2008). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement.* OPHI Working Paper number 7. University of Oxford.

Alvarado, M. (2001). *Políticas públicas a favor de las mujeres, un estudio sobre la asignación e impacto de los recursos financieros destinados a las mujeres en el presupuesto de gasto de la nación guatemalteca, año 2000*. Guatemala.

Álvarez, A. (2010). «Políticas públicas de seguridad en Guatemala, 1985-2010». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Álvarez, V. (2004). *Ilusiones y desencantos, situación de los docentes en Guatemala*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Anckermman, A. (2010). «La burocracia del Estado y sus funciones legales en el período 1985-2009». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Ángel, L. y Privado, A. (1999). «El proceso de la reforma en Guatemala». Ponencia para el Foro Internacional La Reforma del Sector Salud. En: *La reforma del sector salud, Foro Internacional* (Pp. 91-100). Guatemala: Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Salud en Guatemala (Apresal), 288 pp.

Arancibia, J. *et ál*. (1999). *Poder local. Viejos sueños, nuevas prácticas*. Guatemala: Consejería de Proyectos, 151 pp.

Arévalo, B. (2002). «De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática». En: *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Arévalo, Bernardo (ed.), 2002. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), pp. 19-85.

Arévalo, B. (2008). *De las milicias al gran cuartel*. Texto provisional de la tesis doctoral, fotocopia.

Argueta, B. *et ál*. (2005). *Censo nacional de escuelas normales 2004*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar (URL).

Arriola Q., G. (2007). *Desarrollo humano: una introducción conceptual.* Serie Textos para las Nuevas Generaciones. Guatemala: Programa del Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD.

Arriola Q., G. *et ál*. (2008). *La democracia: nuevas reflexiones y otras dudas*. Serie sobre Democracia. Guatemala: PNUD.

Asíes (2000). «Análisis del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado 2001». Documento electrónico disponible en: http://www.asies.org.gt/economico/proyecto-presupuesto/analisis.htm

Asíes (2003). *Proceso de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia*. Guatemala.

Asíes (2006). *Proceso de fortalecimiento del sistema de justicia: avances y debilidades junio 2003-junio 2006*. Guatemala.

Asíes (2007a). *Análisis del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 2008*. Con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

Asíes (2007b). *Guatemala: monografía de los partidos políticos 2004-2007*. Guatemala.

Asíes (2009). *Desafíos actuales de la justicia penal*. Guatemala.

Asíes (2010). *Valoraciones sobre pluralismo jurídico y el sistema jurídico propio de los pueblos indígenas*. Mayén, G. (redacción del informe final). Programa de Acceso a la Justicia. Guatemala.

Asturias, M. y Mendizábal, B. (2010). «Análisis de políticas públicas sobre mujeres y equidad de género en el período 1985-2009». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Baldacci, E., Clements, B. y Gupta, S. (2003). *Utilizar la política fiscal para estimular el crecimiento*. Fondo Monetario Internacional. Documento electrónico disponible en: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/12/pdf/baldacci.pdf

Ball, P. *et ál*. (2005). *Violencia institucional en Guatemala 1960-1996: una reflexión cuantitativa*. Nueva York: Centro Internacional para Derechos Humanos y American Association for the Advancement of Science. 167 pp.

Ballarín, P. *et ál*. *Las mujeres en la historia de Europa*. Universidad de Granada. Documento electrónico disponible en: http://www.helsinki.fi/science/xantippa/wes/wes21.html

Banco Mundial (1987). «El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma» (resumen traducido) [Versión electrónica] *Bol Of Sanit Panam* 103(6), 1987. Pp. 695-709 [Fecha de consulta: 09 de febrero, 2010] Disponible en: http://hist.library.paho.org/Spanish/BOL/v103n6p695.pdf

Barillas, E. (2003). *Descentralización y reformas del sistema de salud en Guatemala*. Informe final. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Internacional Development Research Centre (PNUD/IDRC). 37 pp.

Barreix, A., *et ál*. (2009). *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Barrios-Kleé, y Romero W. (2003). *Mirando el presupuesto público con perspectiva de género: educación, salud y vivienda.* Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG).

Batres, A. (1993). *La América Central ante la historia*, tomo III. Guatemala: Organismo Judicial.

Bendix, R. (1961). *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortui Editores.

BID (1995). *Guatemala, Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud*. Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Planeta.

Bloom, G. y Standing, H. (2008). *Future health systems: Why future? Why now?* Social Science & Medicine 66, 2067-2075.

Boman, P. y Velásquez (2003). «Estudio de contexto del movimiento indígena de Guatemala y sus organizaciones», en *Folleto* Vicepresidencia de la República y Segeplan (pp. 29). Guatemala.

Boneo, H. y Torres-Rivas, E. (2000). *¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral*. Guatemala: F&G Editores, 128 pp.

Bremmer (2009). «El capitalismo de Estado alcanza la mayoría de edad, ¿se acerca el fin del libre mercado?», en *Foreign Affaires*, Vol. 9-3.

Bulmer-Thomas, V. (1989). *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José: Banco Centroamericano de Integración Económica.

Burns y Mitchell en Díaz, P. (2009). «Aproximación al estudio de los ciclos económicos». Documento electrónico disponible en: http://www.econlink.com.ar/ciclos-economicos

Cabrera, O. (2010). *La sostenibilidad de la deuda pública de El Salvador y Guatemala*. El Salvador: Banco Central de Reserva.

Cardona, R. (1986). Prólogo a Pinto Soria, J.C. *Centroamérica, de la colonia al Estado Nacional (1800-1840).* Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos (Usac).

Castilho, L. (2007). «Extrema pobreza: entre los derechos humanos y el desarrollo, un umbral mínimo para la dignidad humana». *Revista IIDH*, núm. 45.

Castilho, L. (2009). «El uso de indicadores para promover y monitorear la implementación de los derechos humanos». Presentación realizada en la formación sobre indicadores de desarrollo humano al equipo del Programa INDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh).

Castillo, D. (2006). *Un diagnóstico participativo de institutos de ciclo básico por cooperativa y una estrategia para mejorar la calidad de sus servicios*. s/l.

Castillo, S. (2006). «Estudio sobre la integración y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural». (Mimeo).

CEG (2009). *Situación en seguridad, justicia y DDHH*. Documento electrónico disponible en: www.ceg.org.gt/fotos/situacionseguridadjusticianov09.pdf

Centro Internacional para las Investigaciones en Derechos Humanos (2007). *Caracterización de la recaudación tributaria en Guatemala, 1985-2006. Diálogo Fiscal.* Documento electrónico disponible en: http://www.ciidh.org/publi/diag/diag-fisc-05.pdf).

Cepal (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la Cepal. Brasilia.

CESR/Icefi (2009). *¿Derechos o privilegios?: El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala*. Guatemala/España: Centro por los Derechos Económicos y Sociales, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Cetrángolo, O. (2008). *Situación y tendencias de la tributación en América Latina.* Cepal.

Cien-Cipe (1997). «Educando por la paz». Serie de documentos «Hacia la paz y el desarrollo», Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Cien). Documento electrónico disponible en: http://www.cien.org.gt/index.aspx?menu=3&indice=93

Cien/Usac-Efpem/Prodessa/Flacso (2010). *La formación de docentes en Guatemala: Proyecto apoyo al diálogo y negociación para las reformas educativas de segunda generación*. Serie Textos para el Debate Educativo. Texto núm. 1. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Cifuentes, C. (2009). «La política salarial del Organismo Ejecutivo». Tesis de Maestría en Administración Pública. Guatemala: Inap-Usac.

Cleaver, F. (2007). «Understanding agency in collective action», in *Journal of human development*, Vol. 8, Number 2, July 2007, Routledge Taylor and Francis Group, UNDP, pgs. 223-244.

Clegern, W. (1994). *Origins of Liberal Dictatorship in Central America: 1865/1873*. Colorado: University Press of Colorado.

CNPE (1987). *Políticas sectoriales de desarrollo, sector salud*. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Guatemala.

Codisra (2010). Sitio oficial de la Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación contra los Pueblos Indígenas en Guatemala. Documento electrónico disponible en: http://www.codisra.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=56

Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (2003). Marco General de la Transformación Curricular y Currículo Básico para la Educación Primaria - Nivel de Concreción Nacional. Guatemala: Ministerio de Educación.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1983). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala.* Documento 47, p. 96. OEA/Ser.L/V/II.61.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1984). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1983-1984.* Documento 10. OEA/Ser.L/V/II.63.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999). *Memoria del silencio.* Documento electrónico disponible en: http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/toc.html

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009). *Informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. 12º y 13º informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2008. Adición Guatemala.* Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2005). «Feminicidio en Guatemala: crímenes contra la humanidad, investigación preliminar». Guatemala: Bancada de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Congreso de la República de Guatemala (2009). *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, Decreto 1-85, reformado. Guatemala.

Consejo de Derechos Humanos (2009). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, misión a Guatemala*, Documento ONU A/HRC/11/41/add.3, p. 20.

Consejo de Derechos Humanos (2010). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala*, Documento ONU A/HRC/4/49/add.1, 3 de marzo de 2010.

Copare (1998). *Diseño de la Reforma Educativa*. Guatemala: Cholsamaj. Comisión Paritaria de Reforma Educativa.

Correa, V. *et ál.* 2002. Empalme PIB: series anuales y trimestrales 1986-1995, Bose 1996. Documento metodológico. Documento de trabajo número 169. Banco Central de Chile.

Cotarelo, R. (1996). «Teoría del Estado», en Díaz, E. y Ruiz, A. *Teoría del Estado.* Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, vol. 10, Filosofía Política, II. Teoría del Estado. Madrid: Trotta.

Cottom, H. (2004). *Análisis crítico del sistema nacional de salud en Guatemala*. [Versión electrónica] Guatemala, Quetzaltenango: Maestría en Gerencia de la Salud Pública, Universidad Rafael Landívar. [Fecha de consulta: 10 de febrero, 2010] Documento electrónico disponible en: http://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/03/archivos/Analisis%20Critico%20del%20Sistema%20Nacional%20de%20Salud%20en%20Guatemala..pdf?sm=c60

Cuyán, H. (2009). *La alfabetización… Una oportunidad para la población excluida*. Guatemala: Conalfa. Documento electrónico disponible en: http://www.conalfa.edu.gt/desc/Alf_unoport.pdf

Dahl, R. (1999). *On Democracy*. Yale: University Press.

Dalman, A. (2006). «Expanding the Panama Canal: A Wider Canal or More Governmental Payola?» Informe preparado para el Consejo de Asuntos Hemisféricos. Documento electrónico disponible en: http://www.coha.org/2006/08/08/expanding-the-panama-canala-wider-canal-or-more-government-payola/

Dardón, J. y Chávez, E. (2003). «¿Y ahora qué? La experiencia de la conformación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo como proceso de cultura democrática». Ponencia presentada en la III Conferencia Centroamericana y el Desarrollo Local de Centroamérica. Managua, 20-22 de octubre de 2003, p. 4.

De Blois, J. (1995). «Demografía». En: *Historia general de Guatemala*. Tomo IV. Guatemala: Asociación de Amigos del País. pp. 139-142.

De Flores, M. (2006). «Telesecundaria». Presentación preparada en el marco del Seminario sobre Experiencias Mexicanas de Educación Secundaria Abiertas y a Distancia. México, D.F., mayo de 2006. Guatemala: Ministerio de Educación.

De Mata, M. (1996). «Administración de un fideicomiso estatal en un banco de capital mixto». Tesis de graduación Usac. Documento electrónico disponible en: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03_1187.pdf

De Shutter, O. Informe sobre el derecho a la alimentación. Misión a Guatemala 3 al 5 de septiembre 2009. A/HRC/13/33/Add.4

Demi (2007). *El acceso de las mujeres indígenas al sistema de justicia oficial de Guatemala*. Guatemala: Defensoría de la Mujer Indígena.

Deneulin, S. y Shahani, L. (eds.) (2009). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach Freedom and Agency*. Inglaterra: Human Development and Capability Association. Earthscan.

Diario de Centro América (1996). «Acuerdo Ministerial 081». Guatemala.

Diario de Centro América (2009). «Política Pública contra el Racismo y la Discriminación avanza con lentitud». 23 de abril de 2009, 6. Documento electrónico disponible en: dca.gob.gt:85/archivo/090423/nacional6.html

Díaz, E. (1998). *El Estado de derecho y sociedad democrática.* Madrid: Taurus.

Dictionary of New Zealand. «Biography: Sheppard, Katherine Wilson (1847-1934)». Documento electrónico disponible en: http://www.dnzb.govt.nz/dnzb/

Dippel, H. (2008). «El constitucionalismo moderno y las constituciones latinoamericanas», *Revista del Pensamiento Jurídico.* Núm. 23. Bogotá.

Dosal, P. (2005). *El ascenso de las élites industriales en Guatemala*. Guatemala: Piedra Santa / Cholsamaj.

Dudley, S. (2010). *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras.* Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Dunkerley, J. (1988). *Power in the Isthmus: a Political History of Modern Central America.* London: Verso.

Esquivel, F. (2005). *Situación del sistema educativo 2004*. Guatemala: Ministerio de Educación y Banco Mundial.

Estrada, E. (2010). «Estructura y funciones del Estado 1986-2007». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Estrada, G. (2008). *9: Síntesis*. Colección El Sistema de Salud en Guatemala, ¿hacia dónde vamos?, Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 146 pp.

FES (2000). *La seguridad social en Guatemala. Diagnóstico y propuesta de reforma.* Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung.

Flacso (1986). *Centroamérica en cifras*. San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Flacso (1993). *Historia general de Centroamérica*. Edelberto Torres-Rivas, coordinador general. Madrid: Ediciones Siruela, S.A.

Flores, W. (2008). *4: ¿Así funcionamos? Colección El Sistema de Salud en Guatemala, ¿hacia dónde vamos?* Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 104 pp.

Fondo Monetario Internacional (2009). *Las Américas. Se evitó la crisis. ¿Qué sigue ahora?* Perspectivas Económicas. Estudios Económicos y Financieros.

Fort, M. (2002). *Análisis de la reforma del sector salud en el primer nivel de atención.* Washington: Universidad de Washington, Maestría de Salud Pública. 49 pp.

Fortín, A. (2008). «El ayer, hoy y mañana de la evaluación en Guatemala». En *Revista Ajetab'al*, Volumen 1. Guatemala.

Fortin, J. (2010). «Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción». En *América Latina Hoy*, número 54, pp. 141-166.

Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984). «A Class of Decomposable Poverty Measures». En *Econométrica*, 42.

Freedman, Ch. *et ál*. (2009). *The case for global fiscal stimulus*. Fondo Monetario Internacional.

Fuentes, E. (1990). *El principio de equidad y la estrategia de la progresividad real en el impuesto sobre la renta personal*. Documento electrónico disponible en: http://www.eumed.net/textos/07/efq-equidad.htm.

Fukuda Parr (2003). «The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen'S Ideas On Capabilities», *Feminist Economics*, Taylor and Francis Journals, vol. 9.

Funcede (2004). «Comportamiento electoral municipal de Guatemala». Documento electrónico disponible en: http://www.funcede.org/joomla/attachments/075_Estudio17.pdf

Gaceta Jurisprudencial (1995). *Opiniones Consultivas. Expediente 199-95*. Opinión del 18 de mayo de 1995. Núm. 37

Galo de Lara, C. (1996). *Descentralización educativa en Guatemala*. Guatemala: Asíes-Preal (Mimeo).

Gálvez-Sobral, A. y Moreno, M. (2010). «La influencia de las características docentes sobre el rendimiento de los alumnos en primaria». Guatemala. Documento electrónico disponible en: www.mineduc.gob.gt/digeduca

Garavaglia, J. (2003). *La apoteosis del Leviathan: el Estado en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX*. LARS, Vol. 38, núm. 1.

Garcés de Marcilla, A. y Garcés de Marcilla, I. (2008). *5: ¿A quién acudimos cuando buscamos salud?* Colección El Sistema de Salud en Guatemala, ¿hacia dónde vamos? Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 69 pp.

Gender/Based Analysis (1996). *A guide for Policy-Making.* Status of Women. Canada.

Georgetown University y Organización de los Estados Americanos. «Guatemala: Referéndum, 1999». Documento electrónico disponible en: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Guate/ref99.html. Consulta efectuada el 20 de julio de 2010.

Germani, G. (1963). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: (s/e).

Giddens, A. (1985). *The Nation State and Violence, A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge: Polity Press, vol. II, cap. III.

Giddens, A. (1987). *Social Theory and Modern Society.* Cambridge: Polity Press.

Gobierno de la República de Guatemala (2000). *Promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas*. Política y Plan de equidad de oportunidades 1999-2001. Guatemala.

Gobierno de la República de Guatemala, noviembre de 2008. «Informe periódico XII y XIII del Estado de Guatemala en cumplimiento al artículo 9 de la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (Cerd)», período comprendido entre 2004-2008.

Gobierno de la República de Guatemala (1986). *Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.

Gobierno de la República de Guatemala (1991). *Política económica y social del Gobierno de Guatemala para el período 1991-1996.* Guatemala: Presidencia de la República. 85 pp.

Gobierno de la República de Guatemala (2001). *Estrategia de reducción de la pobreza: El camino de la paz.* Guatemala.

Gobierno de la República de Guatemala (2003). *Estrategia de reducción de la pobreza 2004-2015.* Guatemala.

Gobierno de la República de Guatemala (2004). *¡Vamos Guatemala! Unidos por un mejor país. Programa de Reactivación Económica y Social, 2004/2005.* Guatemala.

Gobierno de la República de Guatemala (2006). *Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y discriminación racial.*

Gobierno de la República de Guatemala (2007). *Evaluación de la política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades, 2001-2006*.

Gobierno de la República de Guatemala (2009). *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y Plan de equidad de oportunidades 2008-2023.* Guatemala: Secretaría Presidencial de la Mujer.

Gobierno de la República de Guatemala (2009). *Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y justicia*. Guatemala.

Gonzáles, M. (2009*).* «Modernización capitalista, racismo y violencia en Guatemala (1810-1930)». Tesis doctoral. México: El Colegio de México. 213 pp.

González O. (2007). *Historia de la educación en Guatemala*. Sexta edición. Guatemala: Editorial Universitaria

Graciarena, J. (1967). *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina.* Buenos Aires: Paidós, pp. 27.

Gramajo, H. (2003). *Alrededor de la bandera, un análisis praxeológico del conflicto armado en Guatemala*. Guatemala: Tipografía Nacional. Citado por Arévalo, B. p. 35.

Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2008). *Propuesta de modernización fiscal en Guatemala*. Guatemala: Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Guerra Borges, A. (1988). *Apuntes para una interpretación de la Revolución guatemalteca y su derrota en 1954*. Anuario de Estudios Centroamericanos.

Guerra Borges, A. (2007): *Guatemala: sesenta años de historia económica*. Guatemala: PNUD.

Handy, J. (1984). *Gift of the Devil: A history of Guatemala*, citado por Johannes, W. y Marti (1993). *El sector privado, el Estado y el desarrollo económico: la experiencia de Guatemala*. Guatemala: IIES-Usac.

Held, D. (1997). *La democracia y el orden global, del Estado moderno al Gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

Held, D. (2006). *Models of democracy*. Tercera edición. Cambridge: Cambridge University Press.

Herick, T. (1974). *Desarrollo económico y político de Guatemala durante el período de Justo Rufino Barrios (1871-1885).* Guatemala.

Hernández Mack, L. y Miranda, J. (2010). «Las políticas de salud en Guatemala 1985-2009». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Hintze, O. (1975). *The historical Essays*. New York: Oxford University Press.

Holden, R. (2004). *Armies without Nations, Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960.* Oxford: Oxford University Press.

Human Development Report Office (s/f). *Timeline Key Steps in the Human Development Report*. Documento electrónico disponible en: http://hdr.undp.org/external/timeline/Timeline_En.pdf

Icefi (2005). *Reflexiones sobre la tributación en América Central*. Boletín de Estudios Fiscales núm. 3. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Icefi (2008a). *La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala.* Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Icefi (2008b). *Rigidez fiscal en América Central: los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras.* Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Icefi (2009). *Marco conceptual para el análisis del presupuesto orientado a la niñez y adolescencia guatemalteca*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Icefi-SAT (2009). *Historia de la tributación en Guatemala, desde los mayas hasta la actualidad*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Igss (2002). *Informe anual de labores 2002*. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Igss (2007). *Informe anual de labores 2007*. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Igss (2008). *Boletín de población protegida por municipio 2008*. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

INE (1995). *Encuesta nacional de salud materno infantil, Ensmi*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2002a). *XI Censo nacional de población y VI de habitación*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2002b). *Encuesta nacional de empleo e ingreso, Enei.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2002c). *Encuesta nacional de salud materno infantil, Ensmi*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2006). *Encuesta nacional de condiciones de vida, Encovi*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2007). *Indicadores para análisis de género*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2008/2009). *Encuesta nacional de salud materno infantil, Ensmi*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2009a). *Manual de transversalización de género y pueblos en la producción Estadística de INE.* Trifoliar. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2009b). *Marco conceptual para enfocar estadísticas de Género en el INE*. Trifoliar. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2009c). *Marco conceptual para enfocar estadísticas de pueblos indígenas.* Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE-Celade. (2010). *Base de datos*. Guatemala.

International Institute of Agriculture, Bureau de la FAO (1947). *The World's Coffee, number 9.*

Jiménez, F. (2006). 7: *Mapeo político y visiones de los actores sociales y políticos de la salud en Guatemala*. Colección «El Sistema de Salud en Guatemala, ¿hacia dónde vamos?». Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 67 pp.

Kalifa, S. (2009). *Fondos de estabilización.* Documento electrónico disponible en: *http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/412196.fondos-de-estabilizacion.html*

Kolen, M. y Brenan, R. (2004). *Test equating, scaling and linking*. Springer: USA.

Krader, L. (1968). *Formation of the State*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

La Hora (2009). «Entrevista a Gabriela Núñez». Guatemala, diario *La Hora*, 20 de agosto de 2009, p. 7.

Lakshmann, I. (2005). *Cocaine's new route: Drug traffickers turn to Guatemala*. Boston Globe.

Larraín, M. (1999). *Análisis crítico del Consenso de Washington*. Documento electrónico disponible en: http://www.avizora.com/atajo/que_es/consenso_washington/0002_analisis_critico_consenso_washington.htm

Lazzetta, O. (2007). *Democracias en busca de Estado, ensayos sobre América Latina*. Rosario: Homosapiens Editores.

Lutz, C. (1976). *Santiago de Guatemala*. Disertación doctoral. Wisconsin: Universidad de Wisconsin.

Lynch, J. (1989). *Las revoluciones hispanoamericanas*, *1808- 1826*. s/l: Ariel.

Lynch, J. (1993). *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*. s/l: Mapfre.

Mack, L. (2006). *20 años de procesos electorales municipales en Guatemala*. Guatemala: Flacso.

Marín, F. (2005). *La corrupción y el sistema de justicia.* Chile. Disponible en: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/search_result

Marn (2009). *Informe ambiental del Estado de Guatemala*.

Marquardt, B. (2009a). *El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2008).* Tomo III. Bogotá: La Carreta Editores.

Marquardt, B. (2009b). *Historia universal del Estado.* Tomo III. Bogotá: La Carreta Editores. Universidad Nacional de Colombia.

Marshall, TH. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.

Marure, A. *Bosquejo histórico de las revoluciones en CA.* Citado en Torres-Rivas, E. (1999). *Interpretación del Desarrollo Social*. Costa Rica: Flacso.

Meny, Y. (1999). *La globalización de la corrupción*. Año 4, núm. 16. Argentina.

Mérida, C. (coord.) (2009). *Cambios sociopolíticos en los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo de las regiones norte y Huista de Huehuetenango, en el marco de la transición electoral 2008*. Guatemala: Digi-Cedfog, 127 pp.

Mineduc (1991-2008). *Anuarios Estadísticos*. Guatemala: Ministerio de Educación. Documento electrónico disponible en: www.mineduc.gob.gt

Mineduc (1999). *Memoria de labores 1996-1999*. Guatemala: Ministerio de Educación.

Mineduc (2005). *Aprendo. Educación bilingüe intercultural: marco estratégico para su revitalización*. Guatemala: Ministerio de Educación.

Mineduc (2006). *Estrategia de transformación del ciclo básico del nivel medio*. Guatemala: Ministerio de Educación.

Mineduc (2008). *Memoria de labores*. Guatemala: Ministerio de Educación.

Mineduc y Usaid/Diálogo para la Inversión Social (2008). *Índice de avance educativo municipal 2002-2006*. Guatemala: Ministerio de Educación.

Ministerio de Finanzas Públicas (2008). *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala*. Guatemala.

Ministerio de Finanzas Públicas (2009). *Reforma fiscal. Recursos adicionales para las municipalidades, la educación, la salud, el desarrollo rural y la seguridad*. Guatemala.

Ministerio de Finanzas Públicas (2010). *Normas reforzadas de transparencia en la ejecución de gasto público ejecutado por ONG y fideicomisos.* Guatemala.

Ministerio Público (2008 y 2009). *Memorias de labores.* Guatemala.

Minugua (2003). *Acuerdos de paz de Guatemala*. Guatemala: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. 242 pp.

Misión inter-agencial (Cepal, BM, BID, PNUD, FMI, UE). (2010). *Informe de evaluación de daños y pérdidas Pacaya y Agatha*. Guatemala.

Miyares, A. (2003). *Democracia feminista*. España: Ediciones Cátedra. Colección Feminismos.

Monteforte, M. (1965). *Guatemala: Monografía sociológica*. Segunda edición. México: Isunam/Unam.

Monterroso, J. (2010). «El sistema de justicia en Guatemala 1985-2009». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Monterroso-Rivas, O. (2009). «Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural». En *Revista Cepal*, núm. 97, abril de 2009, pp. 155-171.

Morales, L. (2002). *Obstáculos y alternativas para la descentralización del sector salud en el municipio de San Juan Ostuncalco, Quetzaltenango, desde un enfoque socio político y organizacional.* Guatemala: Universidad del Valle de Guatemala. Tesis de la Maestría en Desarrollo. 74 pp.

Morlino, L. (1983). *¿Cómo cambian los regímenes políticos?* Madrid: CEC.

MSPAS (1993). *Lineamientos de política de salud, 1994-1995*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MSPAS (1997). *Lineamientos políticos, estratégicos y programáticos para la reforma del sector salud de Guatemala*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 56 pp.

MSPAS (1999). *Guatemala: la experiencia exitosa de la extensión de cobertura*. Guatemala: Sistema Integral de Atención en Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 11 pp.

MSPAS (2000). *Plan nacional de salud 2000-2004*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MSPAS (2003). *Programa Nacional de Medicina Popular Tradicional y Alternativa*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 60 pp.

MSPAS (2004a). *Evaluación de la provisión de servicios básicos de salud mediante indicadores trazadores en una muestra de hogares con representatividad nacional, abril-mayo 2004*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MSPAS (2004b). *Lineamientos básicos y políticas de salud, año 2004-2008*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MSPAS (2004c). *Manual de referencia para la aplicación de las normas de atención, segundo nivel*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MSPAS (2005). *Situación de la salud y su financiamiento, período 1999-2003*. Tercer informe. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MSPAS (2006a). *La semana epidemiológica en Guatemala. Situación de los principales eventos de vigilancia epidemiológica*. Semana núm. 24, del 11 al 17 de junio de 2006. Año VIII, núm. 438. [Versión electrónica]. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social [Fecha de consulta: 17 de febrero, 2010] Documento electrónico disponible en: http://epidemiologia.mspas.gob.gt/semanas/2006/SEM%20No%2024-2006.pdf

MSPAS (2006b). *Informe del estado de la salud y su financiamiento 2006*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MSPAS (2007). *Situación de la salud y su financiamiento. Período 2004-2005*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

MSPAS (2009a). *Informe de actividades del MSPAS sobre salud de pueblos indígenas*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 45 pp.

MSPAS (2009b). *Indicadores de extensión de cobertura, 2009*. [Archivo electrónico, ppt]. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social [Fecha de consulta: 29 de enero, 2010] Documento electrónico disponible en: http://www.mspassias.gob.gt/presentaciones/INDICADORES%20EXTENSION%20COBERTURA%202009.pps

MSPAS/CNE (2007). *Memoria anual de vigilancia epidemiológica, 2007.* Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Centro Nacional de Epidemiología. Documento electrónico disponible en: http://epidemiologia.mspas.gob.gt/

MSPAS/DGRH (2009). *Consolidado de personal del MSPAS, 2009*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Dirección General de Recursos Humanos.

MSPAS/DGRRHH (s/f). *Caracterización del personal y acciones de desarrollo de la Dirección General de Recursos Humanos 2004-2007*. Observatorio de recursos humanos en salud 1. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Dirección General de Recursos Humanos.

MSPAS, *et ál*. (2000). *Encuesta nacional de salud materno infantil 2002*. Guatemala.

MSPAS, *et ál*. (2009). *V Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009*. Guatemala.

MSPAS/PNMTA (2007). *Conociendo la medicina tradicional en Guatemala*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Programa Nacional de Medicina Tradicional y Alternativa.

MSPAS/UPS II (2005). *Logros de la UPS II, 2005*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Unidad de Provisión de los Servicios del Segundo Nivel de Atención.

MSPAS/Usac (2006). *Vademécum nacional de plantas medicinales*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Universidad de San Carlos de Guatemala. 262 pp.

Muñoz, V. (2008). Informe sobre el derecho a la educación. Misión a Guatemala 20 a 28 de julio 2008. A/HRC/11/8/Add.3

Naciones Unidas (1963). *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.*

Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas la formas de discriminación contra la mujer*.

Naciones Unidas (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing.

Naciones Unidas (2002a). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.* Guatemala.

Naciones Unidas (2002b). *Séptimo Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala.* Guatemala.

Naciones Unidas (2007). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala*. Documento ONU A/HRC/4/49/add.1

Naciones Unidas (2009). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala*. Documento A/HRC/13/26/Add.1

Naciones Unidas (2010). *Observaciones preliminares del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. James Anaya, sobre su visita a Guatemala (13 a 18 de junio de 2010)*. Guatemala.

Nussbaum, M. (2003). «Capabilities as fundamental entitlements: Sen and Social justice». En *Feminist economics*. Chicago: The University of Chicago.

Oacnudh (2008). *Las recomendaciones de los órganos de tratados a Guatemala. Evaluación del cumplimiento de las observaciones finales emitidas por los órganos de tratados de Naciones Unidas al Estado de Guatemala entre 1994 y 2007.* Guatemala.

Oacnudh/Asíes (2008). *Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de los derechos humanos: perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial*. Guatemala. 197 pp.

OCDE (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina* (síntesis). El observatorio de la OCDE.

O'Donnell, G. (2003). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*. Buenos Aires: s/e.

O'Donnell, G. (2007). «Hacia un Estado de y para la democracia», en *Democracia/Estado/Ciudadanía, hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: PNUD.

O'Donnell, G. (2008). *Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina.* Serie Contribuciones al Debate. Lima: PNUD.

Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Slovaquia: Naciones Unidas.

OIM y Vicepresidencia de la República de Guatemala (2006). *Encuesta sobre remesas 2006, Inversión en salud y educación*. Cuadernos de Trabajo sobre Migración 23. Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones y Vicepresidencia de la República de Guatemala.

OIT (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.*

OPS (1987a). *Cooperación técnica entre países (CTP) en las iniciativas subregionales* [Versión electrónica] Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud, Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, Subcomité de Planificación y Programación. [Fecha de consulta: 14 de febrero, 2010] Documento electrónico disponible en: http://hist.library.paho.org/english/GOV/SPP/spp9_5_spa.pdf

OPS (1987b). «Fondo Rotatorio de medicamentos esenciales para Centroamérica y Panamá». Anexo II. En: *Cooperación técnica entre países (CTP) en las iniciativas subregionales* [Versión electrónica] Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud, Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, Subcomité de Planificación y Programación. [Fecha de consulta: 14 de febrero, 2010] Documento electrónico disponible en: http://hist.library.paho.org/english/GOV/SPP/spp9_5_spa.pdf

OPS (1992). *Estudio básico del sector salud*. Publicaciones científicas y técnicas de la OPS, Guatemala, Volumen 4. Guatemala: Programa de Desarrollo de Servicios de Salud OPS/OMS.

OPS (2007). *Renovación de la atención primaria de salud en las Américas: documento de posición de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud*. [Versión electrónica]Washington, DC: OPS. [Fecha de consulta: 10 de febrero, 2010] Documento electrónico disponible en: http://www.paho.org/Spanish/AD/THS/OS/APS_spa.pdf

Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo 2000. Guatemala.

Paes de Barros, R., *et ál*. (2005) *Crecimiento con equidad: la lucha contra la pobreza en Centroamérica*. PNUD, IPEA. NY: UN.

Palma, G. y Taracena, A. (2004). *Cambios en la tenencia de la tierra: tendencias históricas.* Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pásara, L. (2002). *Reforma y desafíos de la justicia en Guatemala*. México D.F.: Cide. Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Paunovic, I. (2004). *Evaluación de sostenibilidad de la deuda pública en los países de la región norte de América Latina frente al aumento de las tasas de interés internacionales*. Oficial de Asuntos Económicos. México: Cepal.

PDR (1987a). *Memorándum*. Presidencia de la República. Guatemala, 19 de marzo de 1987.

PDR (1987b). *Programación de la reorganización nacional*. Presidencia de la República. Quetzaltenango, Guatemala, 22 de julio de 1987.

PDR (1989a). *Informe presidencial al Congreso de la República*. III año de Gobierno, Guatemala: Presidencia de la República, Tipografía Nacional.

PDR (1989b). *Programa de los 500 días en el contexto de Guatemala 2000*. Hacia la modernización de la economía nacional, Guatemala, 25 de agosto de 1989. Guatemala: Presidencia de la República.

PDR (1991). *Informe presidencial al Congreso de la República*. V año de Gobierno, Guatemala: Presidencia de la República, Tipografía Nacional.

Pérez, J. y Mora, M. (2007). *La persistencia de la miseria en Centroamérica: una mirada desde la exclusión social*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 275 pp.

Phillips, A. (1996). «Perspectivas feministas en teoría política». En Castells, C. (compiladora) (1996). *Deben las feministas abandonar la democracia liberal*. Buenos Aires: Paidós.

Pinto, J. (1996). *Nación, caudillismo y conflicto étnico en Guatemala (1821-1854*). Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos.

PMA/Cepal (2006). *Análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina*. Resultados del estudio en Guatemala. Guatemala.

PMA (2010). *Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria VAM 2010* (Informe preliminar). Guatemala: Programa Mundial de Alimentos.

PNC (2010). *Informe Anual 2010*. Guatemala.

PNUD (1990). *Informe de desarrollo humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

PNUD (1997). *Informe de desarrollo humano para erradicar la pobreza.* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (2000). *Informe sobre desarrollo humano 2000.* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (2002). *Desarrollo humano, mujeres y salud: quinto informe 2002*. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. 468 pp.

PNUD (2003). *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los objetivos del desarrollo del milenio: un pacto entre naciones para eliminar la pobreza.* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (2004). *Informe de desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa. 299 pp.

PNUD (2004a). *La democracia en América Latina, hacia una democracia en América Latina.* New York.

PNUD (2004b). *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Guatemala: Magna Terra Editores.

PNUD (2004c). *Democracia de ciudadanía*. Guatemala.

PNUD (2005). *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural.* Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Guatemala.

PNUD (2007). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala.* Guatemala.

PNUD (2008a). *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala.

PNUD (2008b). Informe preliminar*: la economía no observada: una aproximación al caso de Guatemala.* Cuaderno de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala. Véase PNUD (2009b).

PNUD (2008c). *El sistema de salud en Guatemala*. *¿Hacia dónde vamos?* Documento electrónico disponible en: www.desarrollohumano.org.gt

PNUD (2009a). *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano.* Informe sobre desarrollo humano para América Central. Bogotá.

PNUD (2009b). *La economía no observada: una aproximación al caso de Guatemala.* Cuaderno de Desarrollo Humano, 2007/2008, núm. 4.

PNUD (2009c). «Prioridades económicas y desarrollo humano: Resultado del ejercicio de diálogo 2009». Guatemala.

PNUD (2009d). *Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. GHDR Informe sobre desarrollo humano 2009. New York.

PNUD (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe*. *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.*

PNUD (2010b). *Informe sobre desarrollo humano 2010* (Resumen). La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Nueva York: Communitations Development Incorporated. Traducción y composición: LTS Mundo y TiH Diseño. Chile.

PNUD-OEA (2009). *La democracia de ciudadanía, una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Bogotá. 61 pp.

Polanco, M. (2009). *Guatemala: dinámica de reordenamiento y financiamiento del gasto público en el contexto de la crisis económica mundial.* Guatemala.

Porta, Laguna y Morales (2006). *Tasas de rentabilidad de la educación en Guatemala*. Serie de Investigaciones Educativas, Vol. 1. USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala.

Porta, E., Laguna y Morales, S. (2006). *Tasas de rentabilidad de la educación*. Segunda edición revisada. Serie de Investigaciones Educativas, volumen 3. Guatemala: Usaid/Academia para el Desarrollo Educativo/ Diálogo para la Inversión Social en Guatemala.

Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano.* México: Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, A. *et ál.* (1998). *Democracia sustentable.* Buenos Aires: Paidós.

Puchet, J. y Torres, F. (s/f). *Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo*. Serie Política Fiscal núm. 98.

Quemé, R. *et ál.* (2010). «Políticas públicas sobre pueblos indígenas y equidad étnica, implementadas por el Estado guatemalteco». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Ramírez, E. (2006). *Por una política fiscal contra cíclica*. México: tesis doctoral Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez, L. (2005). «Introducción» en *Observatorio de justicia penal*. Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (ICCPG).

Ramos, B. y Sosa, M. (2008). «Un Estado otra nación». En *Culturas políticas, ciudadanía e intermediación política en Guatemala*. Guatemala: Ingep y URL, pp. 128 y 129.

Ramos, B. y Sosa, M. (2010). «La participación ciudadana mediante los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Ray, D. (1998). *Economía del desarrollo.* Trad. E. Rabasco. Barcelona: Antoni Bosch ed.

Reeves, R. (1996). «El Gobierno de Manuel Estrada Cabrera», en *Historia General de Guatemala*, Tomo V. Guatemala: Asociación de Amigos del País.

Reeves, R. (2006). *Ladinos with Ladinos, Indians with Indians: Land, Labor and regional ethnic conflict in the making of Guatemala*. Stanford: Stanford University Press.

Rendón, C. (2000). *Minerva y la Palma: el enigma de don Manuel*. Guatemala: Artemis.

Robeyns, I. (2008). «Equality and Justice» en Deneulin, S. y Shahani, L. (eds.) (2009). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach Freedom and Agency*. Inglaterra: Human Development and Capability Association. Earthscan.

Robledo, G. (2005). *El gasto militar y su impacto en el presupuesto del Estado (1976-2004).* Guatemala: Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), Observatorio Ciudadano, 2009.

Roca, C. (2003). *El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Rojas, C., Valerio, A. y Demas, A. (2006). «Descentralización de la educación en Guatemala: gestión escolar comunitaria». Serie Especial sobre Educación para Todos en América Latina y el Caribe, número 85, febrero. Documento electrónico disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/08/000310607_20060908162651/Rendered/INDEX/356590En0breve1EDGuatemala01PUBLIC1.txt

Romero, A. (2002). *Globalización y pobreza*. Nariño: Editorial Universidad de Nariño.

Romero, W. (2010). «Políticas públicas de reducción de la pobreza 1985-2009». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Romero, W. y Zapil, S. (2009). *Dinámica territorial del consumo, la pobreza y la desigualdad en Guatemala 1998-2006.* Informe de la Primera Etapa Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Rosada-Granados, H. (2008). «Juventud, pandillas y maras en Centroamérica: el delito asociado a pandillas juveniles». Ensayo preparado para el III Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2009-2010. DRALC-PNUD, Guatemala.

Rosada-Granados, H. (2009). «Guatemala, hacia un sistema nacional de seguridad y justicia». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Roses, M. (2008). «Atención Primaria de la Salud a 30 años de Alma Ata» [Versión electrónica]. Presentación de diapositivas para la XXIX Reunión de Ministros de Salud del Área Andina. Quito, Ecuador, 9, 10 y 11 de abril de 2008. [Fecha de consulta: 29 de marzo, 2010]. Documento electrónico disponible en: http://www.paho.org/Spanish/D/30AnosAlma-Ata_REMSAA08.ppt

Rubio, F. (2004). *Educación bilingüe en Guatemala: situación y desafíos*. Documento preparado para el Seminario-taller Balance y Perspectivas de la Educación Intercultural Bilingüe- Banco Mundial-PROEIB Andes, 14-15 junio 2004. Guatemala.

Rousseau, J. (1997). *Emilio o de la Educación 1762*. Madrid: Alianza.

Salazar, R. (1956). *Historia de los veintiún años de independencia,* Tomo II, Ed. M. de E.P. Citado por Pinto, J. (1986). *Centroamérica, de la colonia al Estado nacional (1800-1840)*. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos.

Samuels, D. and Snyder, R. (2000). *The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective*. Cambridge University Press, BJ PolS. 31, 651-671, UK.

Sánchez, O. (2005). *The (inexistent) party system in Guatemala: Assesing its level of institutionalization*. Iowa State University. Paper delivery at the Midwest political science association, Chicago, April 19-22. Electronic Version.

Saramago, J. (2004). *Ensayo sobre la lucidez*.

Sazo, E. (2010). «Apoyo en investigación para la tercera parte del INDH 2009/2010». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala.

Schedler, A. (2006). *Electoral Autoritarianism, The Dynamics of Unfree Competitions.* Lynner Rienner Publishers, Boulder.

Schmit, C. (2005). *Teología política, cuatro ensayos sobre la soberanía.* Buenos Aires: Struhart.

Schmitter (1973). *Military rule in Latin America*. Berkley.

Secretaría General de la CAN de Perú (2001). *La crisis de la deuda y la década de los años 1980*. Comunidad Andina.

Segeplan (1991). *Plan de acción de desarrollo social 1992-1996*. Guatemala: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Segeplan (1996). *Programa de Gobierno 1996-2000.* Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.

Segeplan (2006a). *Guate solidaria rural. Estrategia de reducción de la pobreza.* Guatemala: Serviprensa.

Segeplan (2006b). *II Informe de avances, hacia el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio en Guatemala.* Gobierno de Guatemala.

Segeplan (2008). *Avances y desafíos de las políticas públicas en la administración Berger: ejercicio de transición*. Guatemala.

Segeplan (2009a). *Listado geográfico de obras*. Guatemala.

Segeplan (2009b). *Informe Codede, Coredur y Comude*. Sacatepéquez, Guatemala, diciembre de 2009.

Segeplan (2010). *Tercer informe nacional de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio* (inédito). Guatemala.

Sen, A. (1980). «Equality of what?», in S. McMurrin (ed.). *Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, A. (1987). *The Standard of Living.* Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, A. (1989). «Development as capability expansion», *Journal of Development Planning.* Vol. 19, pp. 41-58, reprinted in S. Fukuda Parr and A. K. Shiva Kumar (eds.) (2003). *Readings in Human Development.* Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (1992a). *Inequality Re-Examined*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1992b). *Nuevo examen de la desigualdad*. Versión de A. M. Bravo. Madrid: Alianza Editorial.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: University Press.

Sen, A. (2000a) *Desarrollo y libertad.* Trad. E. Tabasco. Colección Documento. Barcelona: Planeta.

Sen, A. (2000b). «A decade of human development». *Journal of Human Development*. Vol. 1, núm. 1, pp.17-23.

Sen, A. (2002). «Health: Perception versus observation». *British Medical Journal*. Núm. 324, pp. 859-860.

Sen, A. (2004). «Capabilities, lists and public reason: Continuing the conversation», *Feminist Economics*, vol. 10, no 3, pp. 77–80.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Sen, A. y Foster J. (2001). *La desigualdad económica.* Edición ampliada. Trad. E. Suárez. Sección de Obras de Economía. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Sepaz (2009). *Avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.* Guatemala: Presidencia de la República.

Seprem (2001). *Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 2001-2006*. Guatemala: Secretaría Presidencial de la Mujer.

Seprem (2006). *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo facultativo. Recomendaciones del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer al Estado de Guatemala*. Guatemala, julio.

Seprem (2008). *Memoria de labores*. Guatemala: Secretaría Presidencial de la Mujer.

Seprem, INE (2007). *Indicadores para análisis de género 2007*. Guatemala.

Simon, J. (1999). *La Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Verdad y justicia en Guatemala.*

Sistema de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República. *Experiencias en políticas públicas. Las políticas públicas apoyadas desde la Vicepresidencia de la República de Guatemala 2004-2007 (2008).* Guatemala: Serviprensa, 201 pp.

Skinner, Q. (1978). *The Foundations of Modern Political Thought.* Cambridge: Cambridge University Press. T. I.

Slowing, K. (1996). «Globalización y políticas de salud. El proceso de reforma del sector salud y su aplicación en la región centroamericana». Boletín 28 [Versión electrónica] Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala. [Fecha de consulta: 20 de febrero, 2010] Documento electrónico disponible en: http://www.usac.edu.gt/~usacceur/pdf/Boletin/Boletin_CEUR_28.pdf

Smyth, F. (2005). The untouchable narco-state: Guatemala's military defies the DEA. Texas Observer.

SNU (1995). *Cuarta conferencia mundial sobre la mujer*. Beijing. Documento electrónico disponible en: http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/ConfBeijing1995.htm

SNU (2001). *Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas.

SNU, Oficina contra la Droga y el Delito. (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica, atrapados en una encrucijada*. Washington, D.C.

Sosep y Onam (1998). *Plan de equidad de oportunidades 1998-2001*. Guatemala.

Sotelo, I. (1996). *El binomio Estado y utopía en filosofía política: teoría del Estado*. Madrid: Trotta.

Spicker, P. (2009). «Definiciones de pobreza: doce grupos de significados». En: Spicker, P. Álvarez, S. y Gordon, D. (eds.) (2009). *Pobreza: un glosario internacional*. Buenos Aires: Clacso-CROP. 320 pp. Traducción: Pedro Marcelo Ibarra y Sonia Álvarez Leguizamón.

Spilimbergo, A. *et ál*. (2009). *Fiscal multipliers*. Fondo Monetario Internacional.

Spross, V. (2010). «Las políticas de educación en Guatemala 1985-2009». Informe de consultoría para la elaboración del INDH 2009/2010. PNUD Guatemala. 86 pp.

Staats, J., Bowler, Sh., Hisjey, J. (2005). *Medir el desempeño del sistema judicial en América Latina*.

Stiglitz, J. (1998). *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington.* Trad. Joan Prats. Documento presentado a la Conferencia Anual de WIDER (Helsinki).

Taracena, A. (1989). «Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)». En *Historia general de Centroamérica*, Tomo IV. Madrid: Editorial Comisión del V Centenario y Flacso. 230 pp.

Taracena, A. (1997). *Invención criolla, sueño ladino, pesadilla indígena: los Altos de Guatemala, de región a Estado (1740-1850).* Guatemala-San José: Editorial Porvenir y Cirma.

Taracena, A., *et ál*. (2002). *Etnicidad, Estado y nación en Guatemala: 1808-1944*. Guatemala: Nawal Wuj. 460 pp.

Taracena, A. (2006). Ciclo de conferencia «La historia de Guatemala». Guatemala.

Taracena, A. *Punteado sobre la problemática histórica de la independencia y la participación de Guatemala en la República de Centro América*, ponencia escrita, inédito.

Tilly, C. (1975). *The Formation of National Status in Western Europe*. Princeton: University Press.

Tischler, S. (1998). *Guatemala 1944: crisis y revolución*. Guatemala: Usac-IIHAA, BUAP-ICSH. Caudal, S.A.

Torres de Colom, S. (2008). «Cohesión social municipal». Discurso de la Primera Dama de la Nación y Coordinadora del Consejo de Cohesión Social. Documento electrónico disponible en: http://www.sosep.gob.gt/discurso.php?codigo=291&tipo=5

Torres - Rivas, E. (1989). *Interpretación del desarrollo social.* San José de Costa Rica: Educa.

TSE. Memoria de Elecciones Generales años 1995, 1999, 2003 y 2007. Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación cívico-Electoral del Tribunal Supremo Electoral UCADE-TSE.

Tudesco, L. (2007). *El Estado en América Latina, ¿fallido o en proceso de formación?,* Madrid: FRIDE, Documento de Trabajo núm. 37.

Ul Haq, M. (1995). «The human development paradigm». En *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.

Ul Haq, M. (2003). «The human development paradigm», in Fukuda-Parr, S. and Shiva Kumar, A. (eds). *Readings in Human Development.* Oxford: Oxford University Press.

UN (2002). *Informe de la «Conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo»*. Marzo de 2002.

Unesco (1987). *Guatemala: Estudio prospectivo sobre escolarización, alfabetización y calidad de la educación*. Oficina Subregional de la Unesco para Centroamérica y Panamá. Documento electrónico disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000970/097021SB.pdf

Unesco/OREALC (2000). *Informe subregional de América Latina. Evaluación de Educación para Todos en el año 2000*. 106 pp. Documento electrónico disponible en: http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=9660&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Unicef/Demi (2007). *Mírame. Situación de la niña indígena en Guatemala*. Guatemala: Magna Terra. 96 pp.

Unicef y PNUD (2007). *La niñez guatemalteca en cifras*. *Compendio estadístico sobre las niñas, niños y adolecentes guatemaltecos*. Guatemala. 159 pp.

Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas y Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (2009). *La Lupita, Revista de monitoreo de presupuestos públicos*. Año 1, Número 1, julio-agosto 2009. Guatemala.

United Nations (2010a). *Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010*. Departament of Economic and Social Affairs. NY: UN.

United Nations (2010b). *The Millennium Development Goals Report 2010.* NY: UN.

URL/OPS (2009). *Información sobre recursos humanos de salud en Guatemala.* Guatemala: Universidad Rafael Landívar/Organización Panamericana de la Salud. 91 pp.

USAID (2006). «Central America and Mexico Gang Assessment». Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Office Of Regional Sustainable Development.

USAID-Cien (2003). *Monitoreo de obras de infraestructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala.

USAID/Diálogo para la inversión social en Guatemala (2008a). *Análisis de Política No. 1. ¿Quién financia el sistema de salud en Guatemala?* Documento electrónico disponible en: www.proyectodialogo.org

USAID/Medir (2005). *Evaluación de rendimiento en lectura y matemática de estudiantes de primer y tercer grados primaria de escuelas oficiales de Guatemala.* Guatemala.

USAID/Diálogo para la inversión social en Guatemala (2008b). *Análisis de Política No. 3. ¿Cómo se dirige el destino del sistema de salud en Guatemala?* Documento electrónico disponible en: www.proyectodialogo.org

Vargas T. y Céspedes O. (2005). *La sostenibilidad del endeudamiento público de los países centroamericanos.* Guatemala: International Development Research Center & Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Verdugo, J. (1995). *Neoliberalismo y política de salud en Guatemala, período 1986-1994*. Tesis para optar al grado de Maestría en Medicina Social, no publicada. Ciudad de México: Universidad Autonóma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Verdugo, J. (2000a). *Análisis de la implementación del modelo de primer nivel de atención del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) en Guatemala*. Guatemala: Instancia Nacional de Salud, Memisa.

Verdugo, J. (2000b). «Los riesgos de la reforma del sector salud y el papel de la sociedad civil en Guatemala». En Bambas, Alexandra, Casas, Juan Antonio, Drayton, Harold A y Valdés, América (eds.), *Salud y desarrollo humano en la nueva economía: Contribuciones y perspectivas de la sociedad civil en las Américas*, pp. 307-326. Washington: Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, University of Texas Medical Branch.

Verdugo, J. (2001). «La reforma de la salud en Guatemala». En *Portadores de Sueños*. Año 1, núm.1, agosto de 2001 (pp. 3-12). Guatemala.

Verdugo, J. (2003). «Historia reciente de la política y reforma de salud en Guatemala». En *Portadores de Sueños*. Año 2, núm. 5, enero-marzo de 2003 (pp. 5-11). Guatemala.

Vicepresidencia de la República de Guatemala (2006). *Diagnóstico del racismo en Guatemala.* Guatemala.

Vicepresidencia de la República de Guatemala y Segeplan (2007). *Diagnóstico institucionalización de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas en el Organismo Ejecutivo 2004-2007*. Guatemala. 401 pp.

Vilas C. (2001). *El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión del Gobierno*. Foro Internacional, núm. 165.

Villagrán Kramer, F. (1994). *Biografía Política de Guatemala*. Tomo I. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Von Hoegen, M. y Palma, D. (1999). *Los pobres explican la pobreza: el caso de Guatemala*. Guatemala: IDIES. 2da. edición. 210 pp.

Wagner, R. (1996). «Los Alemanes», en *Historia general de Guatemala.* Tomo V. Madrid: Editorial Comisión del V Centenario y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI.* Madrid: Siglo XXI Editores.

Wallerstein, I. (1984). *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. México: Siglo XXI Editores.

Weber, M. (1983). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wedel, J., *et ál.* (2005). «Toward an Anthropology of Public Policy», en *Annals of the American Academy of Political and Social Science.*

Williams, R. (1994). *Status and Social Evolution: Coffee and the rise of National Governments in Central America.* North Carolina: The University of North Carolina Press, Chapel Hill.

Williamson (1990). «What Washington Means by Policy Reform» in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D. C.: Institute for International Economics.

Winnipeg (1993). *Resolución V sobre la Iniciativa de Salud para los Pueblos Indígenas de América* (*SAPIA*). Winnipeg, Canadá, 1993. Aprobada en reunión del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de Salud, el 28 de septiembre de 1993. Documento electrónico disponible en: www.paho.org/Spanish/AD/THS/OS/indi1_esp.doc

Woodward, R. (2002). *Rafael Carrera y la creación de la República de Guatemala, 1821-1871*. Guatemala: Plumsock Mesoamerican Studies/Cirma.

Wortman, M. (1991). *Gobierno y sociedad en Centroamérica, 1680-1840.* Banco Centroamericano de Integración Económica.

Siglas y acrónimos

Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AED	*Academy for Education Development*
AGA	Asociación General de Agricultores
Aidpi	*Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*
Aiepi	Atención integrada a las enfermedades prevalentes de la infancia
AINM-C	Atención Integral a la niñez y a la mujer - comunitaria
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
Anacafé	Asociación Nacional del Café
Apresal	Apoyo a la Reforma del Sector Salud en Guatemala
APS	Atención primaria de salud
APS-S	Atención primaria de salud selectiva
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Asesa	*Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*
Asíes	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
ASS	Administradoras de servicios de salud
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
Bandesa	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
Banguat	Banco de Guatemala
Banrural	Banco de Desarrollo Rural
BBC	*British Broadcasting Corporation*
BCG	*Bacillus Calmette-Guérin*
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCPR	*Bureau for Crisis Prevention and Recovery*
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAJ	Centro de Administración de Justicia
Caimi	Centro de Atención Integral Materno Infantil

CAP	Centros de Atención Permanente
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CBA	Canasta básica de alimentos
CBV	Canasta básica vital
CC	Corte de Constitucionalidad
CCS	Consejo de Cohesión Social
CCRE	Comisión Consultiva de Reforma Educativa
CEDAW	*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (por sus siglas en inglés)
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CESR	*Center for Economic and Social Rights*
Ceja	Centro de Justicia para las Américas
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
Cenadoj	Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial
Cenafep	*Censo nacional de funcionarios y empleados públicos*
Cenapa	Centro de Atención a Pacientes Ambulatorios
Cenpre	Centro Nacional de Pruebas Educativas
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cerd	*Cómite para la eliminación de la discriminación racial* (por sus siglas en inglés)
CFJ	Comisión de Fortalecimiento de la Justicia
CGN	Contraloría General de Cuentas
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CIA	*Central Intelligence Agency*
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cien	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CIIE	Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado
CNA	Comité Nacional de Actualización (se refiere a la Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer)
CNAP	Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz
CNB	Currículo nacional base
CNB FID	Currículo nacional base para la formación inicial de docentes de nivel de educación primaria
CNE	Comisión Nacional de Energía
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNNA	Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia
CNPE	Consejo Nacional de Planificación Económica
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación

Cocode	Consejo Comunitario de Desarrollo
Codede	Consejo Departamental de Desarrollo
Codisra	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
Coeduca	Comité Educativo de Autogestión Educativa
Comude	Consejo Municipal de Desarrollo
Concyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
Conalfa	Comité Nacional de Alfabetización
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
Conaprepi	Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción Integral de Valores de Convivencia
Conaprevi	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las mujeres
Conasán	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Conjuve	Consejo Nacional de la Juventud
Copare	Comisión Paritaria de Reforma Educativa
Copaz	Comisión Nacional de Paz
Copmagua	Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
Copredeh	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
CPR	Comunidad de población en resistencia
CPRP	Comisión Paritaria de Reforma y Participación
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTPF	Comisión Técnica del Pacto Fiscal
CUM	Centro de Urgencias Médicas
CVDC	Comités Voluntarios de Defensa Civil
DAS	Dirección de Áreas de Salud
DC	Democracia Cristiana
DE	Densidad del Estado
Demi	Defensoría de la Mujer Indígena
Desc	Derechos económicos, sociales y culturales
DGSP	Dirección General del Sistema Penitenciario
DGSS	Dirección General de Servicios de Salud
Digebi	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
Digecur	Dirección General de Currículo
Digecade	Dirección General de Gestión de Calidad Educativa
Digeduca	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
Digeesp	Dirección General de Educación Especial

Digepsa	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo
Digesa	Dirección General de Servicios Agrícolas
Digesepe	Dirección General de Servicios Pecuarios
Digici	Dirección General de Inteligencia Civil
Diplán	Dirección de Planificación Educativa
DMS	Distritos Municipales de Salud
DPI	Documento personal de identificación
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
DTP	Vacuna antidiftérica, antitetánica, antipertusis
EBI	Educación bilingüe intercultural
EBS	Equipo básico de salud
EEGSA	Empresa Eléctrica de Guatemala S.A.
EIB	Educación intercultural bilingüe
EMP	Estado Mayor Presidencial
ENA	Encuesta Nacional Agroprecuaria
Enad	*Estrategia nacional de atención a la desnutrición*
Encovi	*Encuesta nacional de condiciones de vida*
ENRDC	*Estrategia nacional para la reducción de la desnutrición crónica*
ENS	*Encuesta nacional sociodemográfica*
Ensmi	*Encuesta nacional de salud materno infantil*
EPS	Ejercicio profesional supervisado
ERP	Estrategia de reducción de la pobreza
EVN	Esperanza de vida al nacer
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
Fegua	Ferrocarriles de Guatemala
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNM	Foro Nacional de la Mujer
Fodigua	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
Fonapaz	Fondo Nacional para la Paz
Fontierra	Fondo de Tierra
Formed	Fondo Rotatorio Regional para Suministros Estratégicos de Salud Pública
Foss	Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad
Fundazúcar	Fundación del Azúcar
GPS	Gasto Público Social
Guatel	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

ICCPG	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
ICMSJ	Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
IDE	Índice de densidad del Estado
IDG	Índice de desarrollo relativo al género
IDH	Índice de desarrollo humano
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
Iema	Impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias
IGN	Instituto Geográfico Nacional
Igss	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
Ilanud	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
Imep	Instituto Multipartidario de Estudios Políticos
Inab	Instituto Nacional de Bosques
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
Inap	Instituto Nacional de Administración Pública
Ince	Instituto de Formación Cívica y Electoral
Indaps	Instituto de Adiestramiento de Personal de Salud
Inde	Instituto Nacional de Electrificación
Indeca	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
Ineb	Instituto Nacional de Educación Básica
INDH	*Informe nacional de desarrollo humano*
INE	Instituto Nacional de Estadística
Inees	Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad
Infom	Instituto de Fomento Municipal
Infop	Instituto de Fomento a la Producción
Inguat	Instituto Guatemalteco de Turismo
IPC	Índice de precios al consumidor
IPG	Índice de potenciación de género
IRCA	*International Railways of Central America*
ISE	Instituciones de Servicios Educativos
ISR	Impuesto sobre la renta
ITS	Infecciones de transmisión sexual
Iusi	Impuesto único sobre inmuebles
IVA	Impuesto al valor agregado
Marn	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Mindef	Ministerio de la Defensa Nacional
MDTA	Modelo de desarrollo territorial actual
MEM	Ministerio de Energía y Minas

Micivi	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Micude	Ministerio de Cultura y Deportes
Mifapro	Programa «Mi familia progresa»
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Mingob	Ministerio de Gobernación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Minugua	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NB	Necesidades básicas
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NU	Naciones Unidas
Nufed	Núcleos familiares educativos para el desarrollo
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Oacnudh	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Guatemala
Ocavi	Observatorio Centroamericano sobre la Violencia
Odhag	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por sus siglas en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
OMM	Oficina Municipal de la Mujer
OMS	Organización Mundial de la Salud
Onam	Oficina Nacional de la Mujer
ONG	Organización no gubernamental
Onsec	Oficina Nacional de Servicio Civil
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
PBS	Paquete básico de servicios
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDAT	Población desempleada abierta total
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PE	Presencia de entidades

PEA	Población económicamente activa
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
Pemem	Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media
PEO	*Plan de equidad de oportunidades*
PES	Programas económicos y sociales
PET	Población en edad de trabajar
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto interno bruto
PID	Partido Institucional Democrático
PIDCP	*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*
PMA	Policía Militar Ambulante
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMSS	Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud
PNB	Producto nacional bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNPDIM	*Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres 2008-2023*
PNPDMG	*Política nacional de promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas*
PNMTA	Programa Nacional de Medicina Tradicional y Alternativa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Población ocupada
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PR	Partido Revolucionario
PRDC	Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica
Prodessa	Proyecto de Desarrollo Santiago
Pronade	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
Pronebi	Programa Nacional de Educación Bilingüe Bicultural
Pronere	Programa Nacional de Evaluación de Rendimiento Escolar
PSS	Prestadora de servicios de salud
PSV	Población subempleada visible
PUA	Partido de Unificación Anticomunista
RSS	Reformas sectoriales de salud
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República
SAE	Secretaría de Análisis Estratégico
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social
SCDUR	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Scep	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
Seccatid	Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y Tráfico Ilícito de Drogas
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sepaz	Secretaría de la Paz
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Siaf	Sistema Integrado de Administración Financiera
Siás	Sistema Integral de Atención en Salud
Sica	Sistema de Integración Centroamericana
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sicsán	Sistema de Información y Comunicación de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
Sigsa	Sistema de Información Gerencial en Salud
Silos	Sistemas locales de salud
Simac	Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular
Sinasán	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sineie	Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativas
Sosep	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SS	Seguridad social
TBE	Tasa bruta de escolarización
TEC	Transferencias económicas condicionadas
TGF	Tasa Global de Fecundidad
TNE	Tasa neta de escolaridad
TOE	Tablas de organización y equipo
TSE	Tribunal Supremo Electoral
Uaspiig	Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en Guatemala
UE	Unión Europea
UFCO	*United Fruit Company*
UFM	Universidad Francisco Marroquín
UMG	Universidad Mariano Gálvez
Unagro	Unión Nacional Agropecuaria
Unesco	Organización de las Naciones Unidad para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)

UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés)
URL	Universidad Rafael Landívar
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
Usac	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
UVG	Universidad del Valle de Guatemala
VAC	Viceministerio de Apoyo Comunitario
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, UNA META PARA GUATEMALA HACIA EL 2015

Los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y los *Acuerdos de paz* comparten un mismo espíritu: la igualdad de oportunidades para todas las personas. Los ODM constituyen una agenda mundial de desarrollo para el año 2015, con la cual se comprometió el Estado de Guatemala. Los ODM son ocho y están enfocados en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la universalización de la educación primaria, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la salud materna, la reducción del VIH/sida y otras enfermedades, la sostenibilidad ambiental y el fomento de una alianza mundial para el desarrollo.

LOS INDH EN GUATEMALA

Desde 1998 Guatemala publica el *Informe nacional de desarrollo humano* en forma periódica como un instrumento *de* y *para* el país que contribuye al debate nacional sobre las prioridades del desarrollo humano. Con *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano*, suman nueve informes en 12 años.

1998: **Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano**. Este primer Informe proporcionó un panorama sobre la situación de desarrollo humano en Guatemala en la época de la firma de los *Acuerdos de paz*, brindando un examen amplio del desarrollo del país y suministrando estadísticas para el análisis futuro.

1999: **Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano**. Este Informe enfatizó el desarrollo rural, intentando recoger tendencias y cambios en el área que ha sido la más importante fuente de divisas y empleo.

2000: **Guatemala: La fuerza incluyente del desarrollo humano**. Este Informe evalúa los distintos aspectos de la dinámica de exclusiones e inclusiones que caracterizan a la sociedad guatemalteca.

2001: **Guatemala: El financiamiento del desarrollo humano**. Se ocupa del *Pacto fiscal*, sus objetivos y metodología. Analiza cómo un Estado moderno puede volverse más democrático y eficaz en sus responsabilidades sociales.

2002: **Guatemala: Desarrollo humano, mujeres y salud**. Trata la situación de las mujeres tomando en cuenta la condición de las niñas y adolescentes, adultas y adultas mayores; aborda también la situación de la salud, considerando sus dimensiones históricas, sociales y económicas.

2003: **Guatemala: Una agenda para el desarrollo humano**. Ofrece un conjunto de propuestas de cambio de políticas que el Estado y la sociedad podrían aplicar para enfrentar los grandes problemas de Guatemala.Es un texto que sirve para la acción gubernamental y para apoyar políticas públicas.

2005: **Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural**. Ofrece una visión descriptiva y analítica sobre una de las dimensiones básicas que definen a la nación guatemalteca: su carácter multiétnico. Informa sobre aspectos conceptuales, históricos y sobre los cambios ocurridos de 1994 a 2004 en las relaciones entre etnicidad y desarrollo humano.

2007-2008: **Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?** Aborda las relaciones entre economía y desarrollo humano en un período que abarca desde los años 80 hasta el período 2007/2008, teniendo como hilo conductor el examen de libertades económicas para producir, trabajar, tener y realizar consumos dignos de valorar.

Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano

Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010

El *Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010* examina el papel que ha desempeñado el Estado guatemalteco en la promoción del desarrollo humano en los últimos 25 años. En la primera parte, dedicada a aspectos conceptuales e históricos, se aborda el surgimiento del Estado moderno, las etapas decisivas de la formación del Estado nacional guatemalteco y las relaciones entre Estado y desarrollo humano. En la segunda parte se analizan la estructura, burocracia y política fiscal del Estado. Se mide la densidad del Estado a nivel municipal por medio de un índice que tiene tres dimensiones (presencia de dependencias, burocracia y presupuesto) y tres componentes (salud, educación, otros) y se comparan los resultados con el índice de desarrollo humano, indicadores de pobreza y otros. En la tercera parte, se analiza el papel que ha jugado el Estado en la garantía de las libertades reales de las personas (seguridad y justicia), en la promoción de capacidades esenciales (salud y educación) y de la agencia (democracia), así como en la reducción de la pobreza y la desigualdad (pueblos indígenas y mujeres). Finalmente, la cuarta parte presenta una propuesta para que el Estado pueda transformarse en dirección del Estado plural que promueve el desarrollo humano.

ISBN: 978-9929-8025-2-0

www.desarrollohumano.org.gt

PNUD Guatemala

USAID GUATEMALA · aecid · Norwegian Ministry of Foreign Affairs · Asdi · Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala