

# LOGROS Y DESAFÍOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE GUATEMALA

Documentos para  
el Diálogo Fiscal



Con el apoyo de:







# LOGROS Y DESAFÍOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE GUATEMALA

Documentos para el Diálogo Fiscal

**Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

**Coordinación**

Ricardo Barrientos – Economista sénior, Icefi

**Redacción**

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, Icefi

Carlos Augusto Melgar Peña – Investigador, Icefi

César Melgar – Asistente de investigación, Icefi

**Producción editorial**

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi

**Difusión por medios electrónicos**

José Ochoa – Asistente de comunicación, Icefi

**Administración**

Débora Alvarado – Coordinadora de desarrollo institucional, Icefi

**Edición**

Joshua Emmanuel Morales

**Diseño y diagramación**

Diana De León Dardón

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)  
7ª. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala, Centroamérica

Octubre de 2021

ISBN: 978-9929-674-93-6

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

En el Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a los autores de la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: [comunicacion.icefi@icefi.org](mailto:comunicacion.icefi@icefi.org) o [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

# Contenido

Resumen ejecutivo	5
Siglarío	9
1. Revista breve de la guerra y del proceso de paz	11
2. Revisión y análisis breve a los Acuerdos de Paz	17
2.1. Los compromisos sustantivos, y los compromisos operativos, incluyendo los medios de verificación	17
2.2. Metas mínimas indicativas para el crecimiento económico, carga tributaria y gasto social prioritario	27
3. El pacto fiscal de 2000 y su relación con los Acuerdos de Paz	29
4. El desarrollo socioeconómico orientado al bien común y a responder a las necesidades de toda la población: condición y premisa fundamental para viabilizar el cumplimiento de los compromisos sustantivos	33
4.1. El modelo económico propuesto por los Acuerdos de Paz	33
4.1.1. La insuficiencia del 6 % de crecimiento y el supuesto del derrame	34
4.1.2. Ausencia de mecanismos para redistribuir el ingreso y crear oportunidades	39
4.2. La necesidad de replantear el Estado para un futuro mejor	43
5. Los sesgos y distorsiones derivados de la evaluación cuantitativa simple del cumplimiento de las metas mínimas indicativas	47
5.1. Aspectos técnicos y metodológicos para la evaluación cuantitativa de las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz	47
5.2. Las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz y 25 años de gasto público ejecutado en los sectores sociales priorizados	48
6. Conclusiones	59
7. Recomendaciones	61
Referencias bibliográficas	63

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Crecimiento del PIB en términos reales: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1951-2020	35
Gráfica 2. Inversión total 1995-2020 como porcentaje del PIB	36
Gráfica 3. Inversión extranjera directa 1980-2020 como porcentaje del PIB	37
Gráfica 4. Inversión del Gobierno Central 1995-2020 como porcentaje del PIB	37
Gráfica 5. Concentración del ingreso, medido por el índice de Gini años disponibles del período 1986-2014	41
Gráfica 6. Importancia del empleo informal como porcentaje del total, años disponibles del período 2003-2019	42
Gráfica 7. Pobreza y pobreza extrema como porcentaje de la población. Datos disponibles del período 2000-2014	42
Gráfica 8. Gasto público en los sectores sociales priorizados por los Acuerdos de Paz como porcentaje del PIB 1995-2020	49
Gráfica 9. Gasto público en salud y asistencia social: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB	50
Gráfica 10. Gasto público en educación, ciencia y cultura: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB	51
Gráfica 11. Gasto público en vivienda: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1995-2020, como porcentaje de los ingresos tributarios	53
Gráfica 12. Gasto público en seguridad interna: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB	54
Gráfica 13. Transferencias al Organismo Judicial y la Corte de Constitucionalidad: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB	55
Gráfica 14. Transferencias al Ministerio Público: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB	56
Gráfica 15. Gasto ejecutado por el Ejército de Guatemala: observado y meta indicativa de los Acuerdos de Paz 1995-2020, como porcentaje del PIB	57
Gráfica 16. Carga tributaria: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020	58

## Índice de tablas

Tabla 1. Programación original de las metas mínimas indicativas 1997-2000 de los Acuerdos de Paz	27
Tabla 2. Descomposición de la productividad total de los factores 1961-2010, en porcentajes promedio	40

# Resumen ejecutivo

Con este trabajo, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) analiza la situación actual de los Acuerdos de Paz, luego de 25 años de haber sido suscritos, como la culminación de un proceso cuyo éxito inmediato fue poner fin a la guerra fratricida y el genocidio. Sin embargo, también fue un proceso exitoso en el sentido que logró proponer una agenda integral de desarrollo para Guatemala que buscaba erradicar las causas estructurales de la guerra.

Para comprender la naturaleza de los Acuerdos de Paz, el documento inicia con una revista breve de la guerra y el proceso de paz de Guatemala. Reconoce que las raíces de la guerra, que formalmente duró 36 años, de 1960 a 1996, posiblemente se remonten siglos atrás, con la conquista y la colonia españolas. Se analiza el golpe de Estado de 1954, que puso fin abrupto al proceso de la Revolución de 1944, como el evento que exacerbó las tensiones y dio paso a un típico conflicto de «baja intensidad» en el marco de la Guerra Fría. Sin embargo, en las décadas de 1970 y 1980, la guerra se transforma en un conflicto étnico, en el que se producen actos de genocidio, especialmente en contra del pueblo Ixil, así como otros crímenes de lesa humanidad.

Ante el crecimiento descontrolado de la violencia brutal y las violaciones graves a los derechos humanos perpetrados por el Ejército de Guatemala, a mediados de la década de 1980 comienzan las primeras iniciativas para buscar soluciones negociadas a los conflictos armados que desangraban a Centroamérica. Estas iniciativas paulatinamente empiezan a tener éxito, con el Grupo de Contadora y las reuniones de Esquipulas I y Esquipulas II. Al inicio de la década de 1990 por fin se logran los primeros acercamientos entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Después de un largo y difícil proceso de negociación, el 29 de diciembre de 1996 se firma el último de los 12 acuerdos de paz de Guatemala. Con esta acción terminaba la guerra e iniciaba la fase de cumplimiento de lo acordado.

Se revisan brevemente los compromisos operativos y sustantivos de los Acuerdos de Paz, identificando los que luego se reflejaría en las metas mínimas indicativas de crecimiento económico, carga tributaria, incremento del gasto público en los sectores sociales prioritarios y reducción del presupuesto del Ejército de Guatemala. De todos los compromisos, el del incremento de la carga tributaria enfrentó dificultades severas para su cumplimiento, por lo que, ya en febrero de 1998, el Gobierno reconoció que no lo cumpliría en 2000, como se había acordado. Por esta razón solicitó a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz recalendarizarlo para cumplirlo en 2002, y además planteó la iniciativa para un pacto fiscal.

Por su importancia y vinculación con los Acuerdos de Paz, se estudia el proceso que desembocó en mayo de 2000 en la firma del Pacto Fiscal para un Futuro de Paz y Desarrollo. Se revisan los principios y compromisos de este pacto fiscal, y se identifican sus coincidencias y diferencias en relación con los Acuerdos de Paz.

La primera meta de los Acuerdos de Paz que se analiza a detalle y profundidad es la de crecimiento económico. Más allá de una evaluación simple de su cumplimiento cuantitativo, se exponen conceptos sobre el desarrollo socioeconómico orientado al bien común y a responder a las necesidades de toda la población, como condición y premisa fundamental para viabilizar el cumplimiento de los compromisos sustantivos. Para el efecto se parte del análisis del modelo económico propuesto por los Acuerdos de Paz,

criticando la debilidad técnica de la meta mínima indicativa de 6 % de crecimiento, constatando que a la fecha permanece incumplida.

Sin embargo, se identifican los factores estructurales de la economía guatemalteca que explican el incumplimiento, destacando niveles bajos de inversión pública y privada, pérdida de competitividad y falta de competitividad sistémica, agotamiento del mercado, saturación de las condiciones internas de producción, mercado laboral deficiente, inequidad en la distribución del ingreso y falta de oportunidades y generación de empleos dignos y bien remunerados. Se expone la necesidad de replantear el Estado para un futuro mejor en Guatemala, siguiendo el espíritu de los Acuerdos de Paz de transformar la economía para eliminar las causas de la guerra.

Luego se analizan técnicamente las metas mínimas indicativas de incremento del gasto público en los sectores sociales prioritarios, de reducción del presupuesto del Ejército de Guatemala y de incremento en la carga tributaria. Del análisis técnico se advierten sesgos y distorsiones derivados de la evaluación cuantitativa simple de estas metas, porque fueron formuladas con errores técnicos importantes.

El análisis muestra que las metas mínimas indicativas para el gasto público en los sectores sociales priorizados se concibieron como un salto una sola vez, con lo cual, partir de 2000, estas metas quedaron invariantes. Además, las metas se definieron solamente en términos de incremento del gasto público, sin vincularse a resultados de ese gasto en cada sector priorizado. Relativamente, en pocos años, estas características probarían ser errores técnicos de fondo, ya que en general hoy la mayoría de las metas para el incremento del gasto social están superadas con holgura, pero los problemas sustantivos y de fondo que los Acuerdos de Paz buscaban resolver, persisten, y en demasiados casos, han empeorado de manera aguda.

La meta mínima indicativa de carga tributaria permanece incumplida. Se concluye que lograr una reforma que incremente la carga tributaria exige superar los desafíos técnicos y políticos que han hecho de la insuficiencia de los ingresos estatales un problema crónico para Guatemala.

El documento finaliza planteando recomendaciones para recuperar la institucionalidad del Estado vinculada con la paz, en particular la Secretaría de la Paz y el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Se recomienda que estas entidades conformen una instancia técnica que elabore una propuesta de corrección de las metas y los instrumentos técnicos para evaluar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, incluyendo la evaluación de resultados del gasto público en los sectores priorizados. Este esfuerzo debe acoplar las nuevas metas a otras agendas de desarrollo, muy especialmente la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los ODS.

Se recomienda además que las metas de desarrollo económico deben trascender el enfoque simplista de una meta de crecimiento económico. Deben incluir metas e indicadores de desempeño con una visión amplia de política económica, que evalúen avances en superar las deficiencias estructurales en materia de inversión, competitividad, corrección y mejora de mercados, innovación, redistribución del ingreso y generación de empleos formales, bien remunerados.

Para lograr la reforma requerida para cumplir la meta mínima indicativa de carga tributaria, se recomienda un proceso político, democrático y legítimo, en el que participen en condiciones de igualdad numerosos y diversos sectores sociales y políticos, dejando atrás los esquemas de negociación entre élites que caracterizaron las reformas que fracasaron en las décadas pasadas. Debe ser parte de un plan integral como la Agenda Fiscal Centroamericana 2021-2030 que plantea el Icfefi.

# Abstract

With this work, the Central American Institute of Fiscal Studies (Icefi) analyzes the current situation of the Peace Accords, after 25 years of being signed, as the culmination of a process which immediate success was put to an end a fratricide war and genocide. It also was a successful process because it managed to propose an integral development agenda for Guatemala, aimed to eradicate the structural causes of the war.

In order to understand the nature of the Peace Accords, the document begins with a brief review of the war and the peace process of Guatemala. In part recognizing that the roots of this war, which formally lasted 36 years, from 1960 to 1996, possible dated back centuries, during the Spanish conquest and colony. The coup d'état of 1954 is analyzed, which ended the 1944 Revolution process, as the event that exacerbated tensions and lead to a typical "low intensity" war in the context of the Cold War. Nevertheless, in the 1970 and 1980 decades, the war transformed in an ethnical conflict, in which genocide acts were perpetrated, especially against the Ixil people, among other crimes against humanity.

Faced with uncontrolled spread of brutal violence and serious violations of human rights by the Guatemalan Army, in the mid 1980's the first initiatives aimed to search negotiated solutions to the armed conflicts that bled Central America took place. These initiatives gradually started to achieve success, with the Contadora Group and the Esquipulas I and Esquipulas II gathering. At the beginning of the 1990's, finally the first approaches between the Guatemalan Government and the Guatemalan National Revolutionary Unit took place. After a long and difficult negotiation process, on December 29th, 1996, the last of the 12 peace accords of Guatemala is signed. With this action, the war ended and started the phase of compliance of the agreed.

The operative and substantive commitments of the Peace Accords are briefly reviewed, identifying those reflected in the minimum

indicative targets of economic growth, tax burden, increase in public expenditure on the prioritized social sectors and the Guatemalan Army budget reduction. Of all commitments, the comply of the increase in the tax collection faced severe difficulties, as early as February of 1998, the Government recognized that it will not comply with it by 2000, as originally agreed. Due to this, the Government asked the Peace Accords Accompaniment Commission to reschedule to 2002, and started an initiative for a fiscal pact.

Due to its importance and links with the Peace Accord, the process that in May 2000 ended with the signature of the Fiscal Pact for a Future of Peace of Development is studied. The principles and commitments of this fiscal pact are reviewed, and its differences and coincidences with the Peace Accords are identified.

The first target of the Peace Accords analyzed in detail and depth is the one for economic growth. Beyond a simple quantitative evaluation of compliance, concepts of socioeconomic development oriented to the common welfare and to address the needs of the whole population are explained, as a fundamental condition and premise to make the substantive commitments achievable. With this objective, the analysis begins with the economic model proposed by the Peace Accords, criticizing the technical weakness of the minimum indicative target of 6 % for economic growth, unfulfilled to date.

The Guatemalan economy structural factors to explain this non-fulfillment are identified, highlighting low levels of public and private

investment, loss of competitiveness and lack of systemic competitiveness, market exhaustion, saturation of production domestic conditions, poor labor market, inequitable income distribution, and lack of opportunity and generation of decent and well-paid jobs. The necessity of reframe the State is explained, aimed to a better future in Guatemala, following the spirit of the Peace Accords to transform the economy to eradicate the causes of war.

Then the minimum indicative targets for public expenditure in the prioritized social sectors, the Guatemalan Army budget reduction and the increase of the tax burden, are analyzed. From this technical analysis, biases and distortions derived from the simplistic quantitative evaluation of these targets are noted, because they were formulated with serious technical mistakes.

The analysis shows that the minimum indicative targets for public expenditure in the prioritized social sectors were conceived as one time jump, thus from 2000 onwards these targets remained unchanged. In addition, the targets were defined only in terms of increases in public expenditure, without any link with results of the expenditure in each sector. In relatively few years, these characteristics proved to be serious technical errors, because, in general, actually most of targets for the increase in social spending have been exceeded with wide margins, but the substantive problems which the Peace Accords tried to solve, persist, and in too many cases, they have seriously worsened.

The minimum indicative target for tax burden remains unfulfilled. It is concluded that achieve a reform that effectively increases the tax burden

requires overcome the technical and political challenges that have turned the insufficiency of revenues a chronic problem for Guatemala.

The document ends with recommendations to recover the State institutions for peace, in particular the Peace Secretariat and the National Council for the Compliance of the Peace Accords. It is recommended that these entities form a technical space to work a proposal to amend the targets and the technical tools to asses compliance of the Peace Accords, including the evaluation of results of the public expenditure in the prioritized sectors. This effort should link the new targets with other development agendas, in particular the 2030 agenda and the Sustainable Development Goals.

Also, it is recommended that the economic development targets should go beyond the simplistic approach of an economic growth target. Targets and performance indicators should be included, with a wide vision of economic policy, which asses advances to overcome structural deficiencies in investment, competitiveness, market improvement and correction, innovation, income redistribution and formal and well-paid jobs generation.

In order to achieve the required reform to meet the minimum indicative target for tax burden, it is recommended a legitimate and democratic political process, in which several and diverse political and social sectors participate in equal conditions, leaving behind the elite negotiation schemes, characteristic of the failed reforms of the previous decades. It must be part of an integral plan, like the Central American Fiscal Agenda for 2021-2030, recently presented by Icefi.

# Siglarío

<b>CAAP</b>	Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz
<b>Cacif</b>	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras de Guatemala
<b>CEH</b>	Comisión de Esclarecimiento Histórico
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CIA</b>	Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América (por sus siglas en inglés)
<b>Cicig</b>	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
<b>CNAP</b>	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
<b>CNR</b>	Comisión Nacional de Reconciliación
<b>Copadeh</b>	Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos
<b>COS</b>	Colectivo de Organizaciones Sociales
<b>CPPF</b>	Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal
<b>CVDC</b>	Comités Voluntarios de Defensa Civil
<b>EEUU</b>	Estados Unidos de América
<b>EGP</b>	Ejército Guerrillero de los Pobres
<b>FAR</b>	Fuerzas Armadas Rebeldes o Fuerzas Armadas Revolucionarias
<b>Feci</b>	Fiscalía Especial Contra la Impunidad
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>I+D+i</b>	Investigación, el desarrollo y la innovación
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>IGSS</b>	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>ISR</b>	Impuesto sobre la renta
<b>IUSI</b>	Impuesto único sobre inmuebles
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado
<b>Minfin</b>	Ministerio de Finanzas Públicas
<b>Minugua</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
<b>Mipymes</b>	Micro, pequeñas y medianas empresas

<b>MR-13</b>	Movimiento Revolucionario 13 de noviembre
<b>NIT</b>	Número de identificación tributaria
<b>ODS</b>	Objetivos de desarrollo sostenible
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>ORPA</b>	Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas
<b>PAC</b>	Patrullas Autodefensa Civil
<b>PEN</b>	Programa estado de la nación
<b>PGT</b>	Partido Guatemalteco del Trabajo
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>SCN</b>	Sistema de cuentas nacionales
<b>SCN 1958</b>	Sistema de cuentas nacionales con año base 1958
<b>SCN 2001</b>	Sistema de cuentas nacionales con año base 2001
<b>SCN 2013</b>	Sistema de cuentas nacionales con año base 2013
<b>Siaf</b>	Sistema de Administración Financiera
<b>Sicoin</b>	Sistema de Contabilidad Integrado
<b>UFCO</b>	United Fruit Company
<b>URNG</b>	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

# 1. Revista breve de la guerra y del proceso de paz

Las raíces de la guerra que desangró a Guatemala durante el período 1960-1996 son estructurales, y en algunos casos se remontan hasta la época de la conquista y la colonia española. Estos procesos históricos definieron los estratos socioeconómicos, las élites que por siglos han concentrado la mayoría de la riqueza, el poder militar y los medios de producción, y las grandes mayorías, incluyendo a los pueblos mayas originarios, sumidos en la marginación, la pobreza y el subdesarrollo. Estas condiciones configuraron el Estado guatemalteco en el siglo XX, en su gran mayoría con Gobiernos militares dictatoriales, los cuales profundizaron esquemas en los que la élite minoritaria explotó a las grandes mayorías, generando tensión y conflicto.

Este proceso de deterioro se detuvo momentáneamente, y pudo haberse revertido con los procesos democráticos incipientes y la gran oportunidad que supuso la Revolución de 1944, que puso fin a la dictadura de Jorge Ubico. Durante el período 1945-1954, los Gobiernos democráticamente electos de Juan José Arévalo Bermejo y Jacobo Árbenz Guzmán, impulsaron cambios que colocaron a Guatemala como una de las democracias en formación más avanzadas de Latinoamérica, y posiblemente de todo el mundo. Por primera vez en la historia de Guatemala el movimiento sindical fue legal y se desarrolló, se practicó la tolerancia a todas las expresiones políticas, incluyendo la legalización del partido comunista guatemalteco y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), en uno de los momentos más álgidos de la Guerra Fría. Se le reconoció la ciudadanía a la población maya, entonces mayoritariamente analfabeta, se legalizó el sufragio femenino, se creó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y se impulsaron reformas profundas en la educación y la salud públicas, entre muchas otras.

El Gobierno de Árbenz Guzmán (1951-1954) intentó implementar un modelo económico capitalista con características sociales, en el que el poder económico lo ejerciera el Estado, y no la élite económica y el capital extranjero, especialmente estadounidense. En 1952 impulsó

una reforma agraria, con la cual el Estado guatemalteco buscó expropiar los latifundios entonces propiedad de la estadounidense United Fruit Company (UFCO), compensándola con los valores en sus declaraciones de impuestos. Estas acciones generaron tensiones entre los Estados Unidos de América (EE. UU.) y Guatemala, las cuales se exacerbaban debido a que el director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), Allen Dulles, y el secretario de Estado estadounidense, John Foster Dulles, eran hermanos, y ambos habían trabajado para la UFCO. Documentos estadounidenses desclasificados años después de los hechos, muestran un escandaloso caso de enorme conflicto de interés, detallando que numerosos funcionarios del Departamento de Estado y otros órganos de la administración del presidente Dwight D. Eisenhower recibían pagos y tenían vínculos con la UFCO, incluyendo, entre otros, a los hermanos Dulles y a Henry Cabot Lodge, entonces embajador de los EE. UU. ante las Naciones Unidas.

El conflicto entre la Guatemala de Árbenz y los EE. UU. de Eisenhower terminó en el golpe de Estado que la CIA organizó y perpetró en junio de 1954. Derrocado el presidente Árbenz y en el exilio, la CIA colocó en el poder a Carlos Castillo Armas. Con este golpe de Estado contrarrevolucionario de 1954, Guatemala empieza a caer en un

período de caos e inestabilidad, incluyendo el asesinato del propio Castillo Armas en julio de 1957, en circunstancias hoy todavía confusas. Durante este período, se perdieron muchos de los avances democráticos logrados, se derogó la reforma agraria, se suprimieron muchas políticas sociales y se prohibieron las organizaciones políticas, sindicales, gremiales y campesinas que pudieran considerarse comunistas. El descontento social se incrementó severamente, y dentro del Ejército empezó a consolidarse un grupo que proponía derrocar el régimen y retornar a la senda truncada de la revolución de 1944.

La división interna en el Ejército se profundizó entre los oficiales y cadetes afines a los ideales revolucionarios de 1944 y quienes adoptaron una posición servil al poder económico de las élites. El triunfo de la Revolución Cubana el 1 de enero de 1959 ejerció influencia significativa en el proceso político de Guatemala, mostrando la viabilidad de los movimientos armados revolucionarios. Por otro lado, en febrero de 1958 el Congreso de Guatemala eligió presidente de la república a Miguel Ydígoras Fuentes, un militar con una clara posición y militancia anticomunista, y participante activo de la conspiración de la CIA para derrocar a Árbenz. El Gobierno de Ydígoras lo caracterizó su estilo autoritario, intolerante e indiferente a la protesta y las demandas sociales, su colaboración con EE. UU. al ceder territorio guatemalteco para que la CIA entrenara una fuerza mercenaria para invadir Cuba, un conflicto con México que implicó el rompimiento de relaciones diplomáticas con ese país, que, entre otras condiciones, exacerbaban la tensión y el descontento. El 13 de noviembre de 1960 se produjo un alzamiento militar en contra del régimen de Ydígoras, el cual luego sería conocido como el movimiento insurgente MR-13.

Con este hecho, históricamente, se identifica el inicio de la guerra civil en Guatemala que duró 36 años.

Durante la década de 1960 la guerra evolucionó como un conflicto armado más de los denominados de «baja intensidad», enmarcados en la Guerra Fría. En esta fase inicial los posicionamientos ideológicos de las

partes en conflicto eran afines a los de otros lugares en el mundo, una guerrilla izquierdista, en muchos sentidos inspirada por la Revolución Cubana, y un Gobierno derechista de corte anticomunista, con respaldo y control de los EE. UU. En esta época, organizacionalmente, el movimiento insurgente estaba integrado por las Fuerzas Armadas Rebeldes, luego renombradas Revolucionarias (FAR). Fueron lideradas por los oficiales del Ejército alzados en el MR-13 y de herencia arbencista, mientras el PGT fungió cual brazo político. En esta década el movimiento insurgente sufrió derrotas, de las cuales se reorganizó con tácticas y modelos organizativos nuevos.

El movimiento insurgente guatemalteco no se caracterizó por la unidad, y hacia el final de la década de 1960 las divisiones internas eran evidentes. Al inicio de la década de 1970 surge una tercera organización, el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP). Al final de esa década emerge una cuarta, la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA). Estas estuvieron ubicadas geográficamente en áreas con población mayoritariamente maya y en extremo empobrecidas. En el otro bando, pese a haber infligido derrotas militares a la guerrilla, la sucesión de Gobiernos dictatoriales militares, con las escasas excepciones del débil Gobierno «civil» del presidente Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), y la relativa «paz impuesta» del Gobierno militar de Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978), la corrupción, la represión y violaciones brutales a los derechos humanos, y la marginación socioeconómica extrema de la gran mayoría de la población, impidió la derrota total de la guerrilla, toda vez segmentos poblacionales importantes continuaban apoyando el movimiento revolucionario, por la persistencia y agudización de las causas estructurales del conflicto.

Es durante la década de 1970 en la que la guerra en Guatemala empieza a sufrir una transformación, mutando de una típica guerra de «baja intensidad» a un conflicto étnico. La principal razón es que la brutalidad de las estrategias y tácticas contrainsurgentes de los Gobiernos colocaron a la población civil como un tercer actor, víctima directa de la violencia. A

diferencia de las guerras internas que sufrieron El Salvador y Nicaragua, en la que se produjeron enfrentamientos muy serios y de gran magnitud en las ciudades, la guerra en Guatemala tuvo como teatro principal el área rural, con incidentes urbanos más bien esporádicos y marginales, comparados con la tragedia que se produjo en el campo.

La incorporación de la población civil en el conflicto fue gradual, no como combatientes, pero como base de apoyo a las organizaciones guerrilleras, como única salida a la pobreza y la marginación socioeconómica, claramente reflejada en los postulados y programas de organizaciones como el EGP o la ORPA. Ante esta realidad, y la presión que ejercía el temor de que la guerrilla guatemalteca lograra replicar la victoria que en julio de 1979 había logrado en Nicaragua el guerrillero Frente Sandinista de Liberación Nacional, el Ejército empezó a cambiar estrategias y tácticas. Su postura llegó a resumirse en la expresión «quitarle el agua al pez». Los ideólogos del Ejército guatemalteco formularon la Tesis de Seguridad Nacional, basada en la existencia del «enemigo interno», y con ello identificó a la población civil como el enemigo a destruir. Y dentro de la población civil, cuadros «académicos» y de las secciones de «asuntos civiles» del Ejército, identificaron grupos étnicos, como los ixiles, de quienes elaboraron caracterizaciones antropológicas para su exterminio y control. Para el final de la década de 1970 y el inicio de la de 1980, la de Guatemala era ya una guerra étnica, con trazas y elementos ideológicos de la Guerra Fría.

Es así como al final de la década de 1970 y durante la de 1980 el Ejército de Guatemala perpetró actos de genocidio, siendo el genocidio contra el pueblo Ixil el más investigado y documentado. Sin embargo, durante los regímenes del presidente Fernando Romeo Lucas García (1978-1982), y los jefes de Estado Efraín Ríos Montt (1982-1983) y Oscar Humberto Mejía Víctores (1983-1986), la tragedia humana alcanzó un clímax criminal, especialmente cuando el Ejército perpetró cientos de masacres en las que cometió numerosos delitos de lesa humanidad. Simultáneamente a estas masacres, siguiendo una política eufemística de «fusiles y frijoles», el

Ejército de Guatemala intensificó sus operaciones de control y «recuperación» de la población civil, organizando fuerzas paramilitares, inicialmente denominadas Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), y luego renombradas eufemísticamente como Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC).

Esta escalada de genocidio, violencia brutal, crímenes de guerra y de lesa humanidad no pasó desapercibida en la comunidad internacional. Al final de la década de 1970, EE. UU., el principal aliado de la lucha anticomunista en Guatemala, retiró el apoyo militar ante la gravedad de las violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, Guatemala continuó recibiendo apoyo militar de países como Israel, Suiza y Brasil, entre otros. Al no producirse una victoria militar de ninguna de las partes beligerantes, y la violencia inhumana parecía prolongarse sin límite, la comunidad internacional empezó a plantear la necesidad de una paz negociada en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Los intentos internacionales para pacificar Centroamérica fueron varios, destacando las acciones del Grupo de Contadora durante 1983-1985, integrado por México, Venezuela, Colombia y Panamá. Quizá el principal éxito del Grupo de Contadora fue que estas iniciativas de diálogo por la paz gozaron de mucha legitimidad, y lograron desplazar a la Organización de Estados Americanos (OEA), percibida como controlada por EE. UU. Al Grupo de Contadora le sucedieron otras instancias, como el *Grupo de Apoyo a Contadora* conformado en 1985. Los Gobiernos de Centroamérica fueron renuentes a suscribir los documentos propuestos por el Grupo de Apoyo de Contadora, por lo que, en enero de 1986, cuando el presidente Vinicio Cerezo Arévalo asumió el poder en Guatemala, hizo un llamado a los presidentes centroamericanos para reunirse y buscar una solución pacífica a las guerras que desangraban la región.

El primer encuentro se realizó en marzo de 1986 en Esquipulas, Departamento de Chiquimula, en Guatemala, con la intención de firmar el *Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centro América*. En enero de 1987 esta declaración fue ratificada como vinculante en la reunión

Esquipulas II, en la que se firmó la propuesta del presidente costarricense Óscar Arias Sánchez de un *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, que recogía diez puntos de los documentos de Contadora. Con estas acciones, quedaba establecido un proceso político de diálogo claramente orientado a pacificar la región. En Guatemala, Esquipulas II creó condiciones y espacios para el acercamiento entre el Gobierno y la guerrilla, con el propósito de iniciar conversaciones de paz.

A partir de Esquipulas II, los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala avanzaron a ritmos distintos, siendo el guatemalteco el más lento y difícil. En octubre de 1987, en Guatemala se conformó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), la cual empezó a preparar los primeros acercamientos con las organizaciones guerrilleras PGT, FAR, EGP y ORPA, las cuales, al inicio de la década, se habían integrado en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Estos primeros acercamientos enfrentaron una oposición severa por parte de los sectores más conservadores y la derecha extrema.

Ante esta oposición interna en Guatemala, se recurrió a la comunidad internacional, la cual jugó un papel crucial a lo largo de las fases de acercamientos y negociaciones entre la URNG y el Gobierno de Guatemala. En marzo de 1990 el Gobierno y la URNG se reunieron en Oslo, Noruega, para establecer las bases de la negociación, las cuales plasmaron en el *Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos*, forzando al Ejército a aceptar finalizar la guerra por medios negociados y no militares, con lo cual inicia una fase de «negociación indirecta», entre la URNG y varios sectores, antes de negociar con el Gobierno.

En el marco de esta fase de «negociación indirecta», en agosto y septiembre de 1990 en Ottawa, Canadá, la URNG se reunió con el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras de Guatemala (Cacif), sin alcanzar acuerdos. En septiembre de 1990, en Quito, Ecuador, la URNG se reunió con sectores religiosos guatemaltecos y emitieron la *Declaración de Quito*. En octubre y noviembre de 1990, en México, la URNG se reunió con el movimiento sindical y popular, y sectores académicos, cooperativistas y profesionales. En estas reuniones iniciales se alcanzó el acuerdo según el cual no solo se debía negociar el cese al fuego y la desmovilización de la guerrilla, sino acordarse compromisos para solucionar los problemas estructurales que causaron la guerra, uno de los acuerdos más importantes y que distinguiría los acuerdos de Guatemala de los de El Salvador y Nicaragua.

El proceso se estancó, porque la URNG condicionó deponer las armas a alcanzar acuerdos para abordar los temas sustantivos y corregir las causas estructurales de la guerra. El Gobierno del presidente Cerezo enfrentaba la negativa del Ejército y los sectores ultraconservadores, los cuales exigían que la guerrilla primero depusiera las armas, y luego discutir aspectos sustantivos. El Gobierno de Cerezo ya había sufrido dos intentos serios de golpe de Estado, impulsado por sectores de la derecha ultraconservadora. El proceso se reactivó en la presidencia de Jorge Serrano Elías, el cual en abril de 1991 emitió su *Iniciativa para la paz total de la nación*. Con este impulso renovado, las negociaciones continuaron con una fase de «negociación directa» entre la URNG y el Gobierno, el cual se prolongó cinco años, durante los cuales se logró la suscripción de los doce acuerdos siguientes:

- Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos (Querétaro, México, 25 de julio de 1991).

---

- Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México, D. F., 29 de marzo de 1994).

---

- Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994).

---

- Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca (Oslo, Noruega, 23 de junio de 1994).

---

- Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (México, D. F., 31 de marzo de 1995).

---

- Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (México, D. F., 6 de mayo de 1996).

---

- Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (México, D. F., 19 de septiembre de 1996).

---

- Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego (Oslo, Noruega, 4 de diciembre de 1996).

---

- Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (Estocolmo, Suecia, 7 de diciembre de 1996).

---

- Acuerdo sobre bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad (Madrid, España, 12 de diciembre de 1996).

---

- Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz (Guatemala, 29 de diciembre de 1996).

---

- Acuerdo de Paz Firme y Duradera (Guatemala, 29 de diciembre 1996).

---

Con estos acuerdos se puso fin formal a la guerra y se adoptó una agenda de desarrollo para corregir sus causas estructurales. A partir de entonces, se realizaron esfuerzos para la verificación de su cumplimiento.



## 2. Revisión y análisis breve a los Acuerdos de Paz

### 2.1. Los compromisos sustantivos, y los compromisos operativos, incluyendo los medios de verificación

Los Acuerdos de Paz plantearon para Guatemala una agenda de acciones cuyo objetivo fue no solo poner fin al conflicto armado interno, sino también superar sus causas. Los acuerdos incluyeron compromisos asumidos por ambas partes, tanto de tipo operativo como sustantivo, cubriendo una gama amplia de temas: derechos humanos, reasentamiento de poblaciones desarraigadas, esclarecimiento histórico, identidad y derechos de pueblos indígenas, aspectos socioeconómicos y situación agraria, fortalecimiento del poder civil, cese al fuego, reformas constitucionales y régimen electoral, incorporación de la insurgencia a la legalidad y cronograma de implementación.

Aunque la diferencia entre compromisos operativos y sustantivos no es explícita en el texto de los acuerdos, la siguiente es una revisión breve desde esta perspectiva. Las listas a continuación ilustran una de las principales características de la naturaleza de los Acuerdos de Paz de Guatemala: la gran mayoría de los compromisos asumidos por las partes, y muy especialmente por el Gobierno, son sustantivos, y una minoría operativos. La amplitud y diversidad de temas evidencian el empeño de los negociadores, en particular de la URNG, de que los acuerdos constituyeran una agenda de desarrollo que enfrentara las causas de la guerra. Además, hoy el lector descubrirá la vigencia y la relevancia actual que tienen la mayoría de los compromisos sustantivos. Lamentablemente muchos permanecen incumplidos y siguen figurando en las agendas de temas pendientes para el desarrollo integral e inclusivo de Guatemala.

Se destacan en negrilla los compromisos que se consideran de relevancia especial desde la perspectiva de la política fiscal.

#### Principales compromisos operativos y establecimiento de medios de verificación

- Remoción de minas o explosivos en áreas de reasentamiento de poblaciones desarraigadas.
- Instalación e informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH).
- El Gobierno promoverá ante el Congreso de la República la derogación del decreto de creación de los CVDC y le propondrá que esta entre en vigor el día de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. La desmovilización y desarme de los CVDC concluirá en un plazo de 30 días después de la derogación del decreto. Los CVDC, incluyendo aquellos que se desmovilizaron con anterioridad, cesarán toda relación institucional con el Ejército de Guatemala y no serán reconvertidos de manera que se restituya esta relación.
- Disolución de la Policía Militar Ambulante en el término de un año a partir de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, cuando concluirá la desmovilización de sus efectivos.

- Reorganizar el despliegue de las fuerzas militares en el territorio del país, durante 1997, disponiendo su ubicación en función de la defensa nacional, cuidado de fronteras y protección de la jurisdicción marítima, territorial y del espacio aéreo.
- Reducir los efectivos del Ejército de Guatemala en un 33 %, durante el año 1997, tomando como base su tabla de organización y equipo vigente.
- El cese al fuego consiste en el cese de todas las acciones insurgentes de parte de las unidades de la URNG y el cese de todas las acciones de contrainsurgencia por parte del Ejército de Guatemala. Será vigente a partir de las 00:00 horas del día "D", fecha en que deberá estar instalado y con capacidad de funcionamiento el mecanismo de verificación de las Naciones Unidas. Dicha fase debe finalizar a más tardar el día "D+60", con la desmovilización de la URNG. Las Naciones Unidas informarán a las partes sobre la instalación del mecanismo de verificación con la mayor antelación posible, a fin de que se fije el día "D".
- De día "D+11" al día "D+42", en los puntos de concentración de la URNG, las armas, municiones y demás equipo militar deberán ser depositadas en lugares especiales designados por las Naciones Unidas, salvo el equipo y arma individual de los combatientes mientras permanezcan en dichos lugares.
- La desmovilización escalonada de los combatientes de la URNG y su incorporación dentro de un marco de legalidad, a la vida civil, política, socioeconómica e institucional del país será sobre la base de lo establecido en el acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país y en función de la aplicación del acuerdo sobre cronograma de cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz.
- El Gobierno de la república promoverá ante el Congreso de la república el proyecto de reformas constitucionales contenidas en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, 60 días después de su entrada en vigor. Las reformas constitucionales propuestas cuyo texto no está expresamente redactado y para las cuales no se identifica el número del artículo correspondiente, se entiende que su ubicación y redacción corresponde al Organismo Legislativo. Las partes solicitan al Congreso de la república la emisión o modificación de la legislación ordinaria que sea precisa, para adecuarla a lo convenido por las partes en los Acuerdos de Paz y a las reformas constitucionales contenidas en el presente acuerdo. Asimismo, si fuera el caso, acordar otras reformas constitucionales o legales que fueran necesarias para mantener la consistencia y congruencia con las reformas propuestas por las partes.
- Después de un año del Día "D+60", los beneficiarios del régimen de los integrantes de los frentes guerrilleros y otros combatientes, y del régimen de los integrantes de la estructura política interna y de la estructura internacional de la URNG, que no sean sujetos de desmovilización, podrán acceder a servicios de más largo plazo que ofrezca el Gobierno, incluyendo asistencia financiera, asesoría técnica, legal y laboral, educación, capacitación y proyectos productivos, destinados a asegurar una incorporación sostenible a la vida económica, social y cultural del país, en igualdad de condiciones que el resto de la población guatemalteca.
- El Gobierno de Guatemala se compromete a garantizar las condiciones políticas, jurídicas y de seguridad, y promover las condiciones sociales y económicas necesarias para hacer posible la realización del programa de incorporación de la URNG.
- El Gobierno de la república promoverá ante el Congreso de la república un proyecto de ley de reconciliación nacional cuyo objetivo será, de acuerdo con el espíritu y contenido de los Acuerdos de Paz, promover una cultura de concordia y respeto mutuo que elimine toda forma de revancha o venganza, al mismo tiempo que preserve los derechos fundamentales de las víctimas, como condiciones indispensables para una Paz Firme y Duradera.
- Con base en el principio de que toda violación de un derecho humano da lugar

- a un derecho de la víctima a obtener reparación e impone al Estado el deber de reparar, la ley dispondrá que una entidad estatal tenga a su cargo una política pública de resarcimiento o asistencia a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. La entidad encargada tomará en cuenta las recomendaciones que formule al respecto la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.
- Con miras a favorecer la reconciliación nacional, sin desatender la necesidad de combatir la impunidad, la ley de reconciliación nacional incluirá una figura legal que permita la incorporación de los miembros de URNG a la legalidad. Disposiciones similares aplicarán para los delitos políticos y otros delitos comunes conexos.
  - Las disposiciones contenidas en la ley de reconciliación nacional, que declaren la extinción de la responsabilidad penal, en ningún caso incluirán aquellos delitos que son imprescriptibles o que no admiten la extinción de la responsabilidad penal, de acuerdo con el derecho interno o a los tratados internacionales ratificados o suscritos por Guatemala.
  - Además de los aspectos legales, el Gobierno se compromete a ofrecer garantías a los integrantes de la URNG para su incorporación a la legalidad en las áreas política, seguridad, socioeconómica y cultural.
  - El cronograma de cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz se divide en tres fases: la primera cubre un período de 90 días a partir del 15 de enero de 1997; la segunda cubre el período hasta el final de 1997; y la tercera comprende los años 1998, 1999 y 2000.
  - Se crea la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP), integrada por una representación paritaria de las partes en las negociaciones de paz; cuatro ciudadanos de diversos sectores, quienes serán invitados para integrar la comisión de común acuerdo con las partes en las negociaciones de paz; un representante del Congreso de la república; y el jefe de la misión de verificación internacional, con voz, pero sin voto.
  - La CAAP está facultada para calendarizar los compromisos: específicos supeditados a reformas constitucionales, cuya implementación depende de la aprobación de dichas reformas por el Congreso de la república, y de la posterior consulta popular; específicos cuya ejecución está sujeta a consulta previa, en particular aquellos cuyas modalidades de cumplimiento dependen de las recomendaciones de las comisiones paritarias y otras comisiones establecidas por los acuerdos de paz; y específicos cuyo cumplimiento depende del cumplimiento de otras acciones calendarizadas. **También está facultada para recalendarizar los compromisos plasmados en el cronograma cuando fuera necesario para viabilizar el adecuado cumplimiento de los Acuerdos de Paz.**
  - En concordancia con el Acuerdo Marco para el reinicio de las negociaciones del 10 de enero de 1994 y las solicitudes hechas en todos los acuerdos firmados desde entonces, las partes solicitan al secretario general de las Naciones Unidas el establecimiento de una misión de verificación de los acuerdos incluidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. **La actual misión de las Naciones Unidas de Verificación de Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos con sus funciones y facultades propias, será un componente de esta misión, cuyas funciones incluirán verificación, buenos oficios, asesoría e información pública.**
  - Al Acuerdo de Paz Firme y Duradera quedaron integrados todos los acuerdos suscritos con base en el Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, suscrito en la Ciudad de Querétaro, México, el 25 de julio de 1991 y a partir del Acuerdo Marco para la Reanudación del proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, suscrito en la Ciudad de México el 10 de enero de 1994. Todos, con excepción del Acuerdo Global de Derechos Humanos, cobraron vigencia con la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

### **Principales compromisos sustantivos en el Acuerdo marco para la búsqueda de la paz por medios políticos**

- La democratización de la sociedad guatemalteca, en cuatro dimensiones: política, social, económica y cultural.
- El fortalecimiento de la democracia funcional y participativa requiere:
- La preeminencia de la sociedad civil.
- El desarrollo de la vida institucional democrática.
- El funcionamiento efectivo de un Estado de derecho.
- Eliminar para siempre la represión política, el fraude e imposición electoral, las asonadas y presiones militares y las acciones desestabilizadoras antidemocráticas.
- El respeto irrestricto de los derechos humanos.
- La subordinación de la función de las fuerzas armadas al poder civil.
- El reconocimiento y respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas.
- El acceso y goce de todos los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional y recursos de la naturaleza que debe basarse en principios de justicia social.
- El efectivo reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno.
- La participación, directa o indirecta, de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de Gobierno.

### **Principales compromisos sustantivos en el Acuerdo global de derechos humanos**

- El Gobierno se adhiere a los principios y normas orientadas a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, y reitera su voluntad política de hacerlos respetar.
- El Gobierno debe impulsar medidas orientadas a promover y perfeccionar las normas y mecanismos de protección de los derechos humanos.

- Fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos.
- Lucha contra la impunidad.
- Inexistencia de cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos. La portación de armas debe estar regulada.
- Garantía de las libertades de asociación y movimiento.
- Erradicación de la conscripción o reclutamiento militar forzoso.
- Garantías y protección para las personas y entidades que trabajan en la protección de los derechos humanos.
- Resarcimiento o asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, como derecho humanitario.

### **Principales compromisos sustantivos en el Acuerdo para el reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado**

- Respeto pleno a los derechos humanos de los desarraigados, especialmente familias encabezadas por mujeres, las viudas, los huérfanos, los pueblos indígenas.
- Integración productiva de las poblaciones desarraigadas y desarrollo de las áreas de reasentamiento.
- **Revisión y actualización de los registros catastrales y de la propiedad inmueble.**
- El Gobierno se compromete a eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo. El enfoque de género se incorporará a las políticas, programas y actividades de la estrategia global de desarrollo.
- **Profundizar los esquemas de descentralización de la administración pública y a elevar su capacidad de ejecución, trasladando gradualmente el poder de decisión, de manejo de los recursos y la administración de los servicios a la comunidad y a los Gobiernos locales.**

### **Principales compromisos sustantivos en el Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca**

- Esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado.
- Recomendar medidas para preservar la memoria de las víctimas, para fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos y para fortalecer el proceso democrático.
- Todas las partes colaborarán con la CEH.

### **Principales compromisos sustantivos en el Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas**

- Reconocer la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos.
- Reconocer la identidad del pueblo maya, así como las identidades de los pueblos garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca, y el Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República una reforma de la Constitución Política de la República en este sentido.
- Luchar contra la discriminación, legal y, de hecho, y reconocer la vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena ante la discriminación.
- Promover una 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 una mujer indígena.
- Crear una Defensoría de la Mujer Indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social.

- Promover la divulgación y fiel cumplimiento de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.
- Reconocimiento, respeto y protección de los derechos culturales.
- Reforma de la Constitución Política de la República que liste el conjunto de los idiomas existentes en Guatemala que el Estado está constitucionalmente comprometido en reconocer, respetar y promover.
- Promover el uso de los idiomas indígenas en: el sistema educativo, en particular la educación bilingüe e intercultural; en la prestación de servicios sociales; sistema judicial. Además, fortalecer la Academia de Lenguas Mayas y oficializar los idiomas indígenas, reformando el artículo 143 de la Constitución Política de la República.
- Pleno derecho al registro de nombres, apellidos y toponimias indígenas.
- Reconocer la importancia y la especificidad de la espiritualidad maya, y respetar su ejercicio, reformando el artículo 66 de la Constitución Política de la República.
- Reconocer el valor histórico y la proyección actual de los templos y centros ceremoniales como parte de la herencia cultural, histórica y espiritual maya y de los demás pueblos indígenas.
- Reconocer y garantizar el derecho constitucional al uso del traje indígena en todos los ámbitos de la vida nacional.
- Reconoce la existencia y el valor de los conocimientos científicos y tecnológicos mayas y de los demás pueblos indígenas.
- Reforma educativa, con énfasis bilingüe e intercultural.
- Acceso a los medios de comunicación masiva.
- Reformas legales y constitucionales sobre derechos civiles, políticos, sociales y económicos.

### Principales compromisos sustantivos en el Acuerdo de aspectos socioeconómicos y situación agraria

- El proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y abarcar: a) la concertación y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico, b) la concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones de desarrollo, y c) la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades.
- La ampliación de la participación social es un baluarte contra la corrupción, los privilegios, las distorsiones del desarrollo y el abuso del poder económico y político en detrimento de la sociedad.
- La participación ciudadana en el desarrollo económico y social es indispensable para el fomento de la productividad y el crecimiento económico, para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y para la calificación del potencial humano.
- Fortalecer la participación de la mujer en el desarrollo económico y social, garantizando la igualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos productivo, reproductivo, en el acceso a la educación y la capacitación, la vivienda, la salud, el trabajo, garantizando la organización y la participación. El Gobierno promoverá las reformas legales necesarias para erradicar toda forma de discriminación en contra de la mujer.
- El desarrollo socioeconómico del país no puede depender exclusivamente de las finanzas públicas ni de la cooperación internacional. Reclama del incremento de las inversiones productivas generadoras de empleos debidamente remunerados.
- **El Gobierno se compromete a adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) a una tasa no menor del 6 % anual, que permita una política social avanzada. Se compromete, al mismo tiempo, a una política social cuyo objetivo sea el bienestar de todos los guatemaltecos, con prioridad en la salud, nutrición, educación y capacitación, vivienda, saneamiento ambiental y acceso al empleo productivo e ingresos dignos.**
- Para responder a las demandas urgentes de la población, el Gobierno se compromete a: a) aumentar de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación y trabajo, b) reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social, c) priorizar los sectores de la sociedad más necesitados y las áreas del país más desprovistas, sin desatender a los otros sectores de la sociedad, d) mejorar la administración de los recursos e inversiones públicas, mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización, reformando los mecanismos de ejecución presupuestaria y asegurando su autonomía en las decisiones y el manejo financiero a fin de garantizar su eficiencia y transparencia, fortaleciendo así los mecanismos de fiscalización y auditoría.
- Aumentar significativamente los recursos destinados a la educación. **Como mínimo el Gobierno se propone incrementar, para 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación con el PIB en 50 % respecto del gasto ejecutado en 1995. Estas metas se revisarán al alza en función de la evolución de la situación fiscal.**
- Ampliar urgentemente la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles, y específicamente la oferta de educación bilingüe en el medio rural, mediante: (i) la incorporación de la población de edad escolar al sistema educativo, procurando que completen los ciclos de preprimaria y primaria y el primer ciclo de educación secundaria; en particular, el Gobierno se compromete a facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del año 2000; (ii) programas de alfabetización en todos los idiomas que sean técnicamente posibles, con la participación de las organizaciones indígenas capacitadas para este objetivo; el Gobierno se compromete a ampliar el porcentaje de alfabetismo a un 70 % para el año 2000; y (iii) programas de educación, capacitación y tecnificación de adultos.

- Capacitar a las organizaciones sociales a nivel municipal, regional y nacional para la participación en el desarrollo socioeconómico, incluyendo lo relativo a la gestión pública, a la responsabilidad tributaria y a la concertación.
- Bajo la coordinación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, concertar con instituciones públicas, incluyendo el IGSS, privadas y no gubernamentales que intervienen en este sector, la puesta en práctica de las acciones que permitan universalizar el acceso de toda la población guatemalteca a los servicios integrales de salud.
- Como mínimo, el Gobierno se propone que el gasto público ejecutado en salud en relación con el PIB, para 2000, sea incrementado en 50 % respecto del gasto ejecutado en 1995. Esta meta será revisada al alza en función de la evolución de la situación fiscal.
- Dar prioridad a la lucha contra la desnutrición, al saneamiento ambiental, la salud preventiva, las soluciones de atención primaria, especialmente la materno-infantil. El Gobierno se compromete a presupuestar por lo menos 50 % del gasto público en salud a la atención preventiva, y se compromete a reducir la mortalidad infantil y materna, antes del año 2000, a un 50 % del índice observado en 1995. Asimismo, el Gobierno se compromete a mantener la certificación de erradicación de la poliomielitis y alcanzar la del sarampión para 2000.
- El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social revisará las normas y prácticas vigentes en materia de producción y comercialización de medicamentos, equipos e insumos y promoverá las medidas que aseguren el abastecimiento, abaratamiento y calidad. Para el caso de los medicamentos básicos o genéricos de mayor demanda en el sector público, se estudiarán y aplicarán modalidades de compra que aseguren transparencia en la negociación comercial, calidad y bajo precio de los medicamentos para garantizar la prestación eficiente de servicios.
- Poner en práctica acciones de política monetaria que permitan reducir significativamente el costo del crédito, incluyendo el destinado a la vivienda.
- Diseñar y aplicar un mecanismo de subsidio directo a la demanda de vivienda popular en beneficio de los más necesitados. Para ello, fortalecer el Fondo Guatemalteco para la Vivienda, a fin de que mejore su capacidad de otorgar recursos financieros para la población pobre y en extrema pobreza.
- El Gobierno se compromete a dedicar a la política de fomento de la vivienda el equivalente de no menos del 1.5 % del presupuesto de ingresos tributarios, a partir de 1997, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular.
- Crear un fondo fideicomiso de tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. El Fondo de Tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación del fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental.
- Para 1999, haber otorgado a pequeños y medianos campesinos legalmente organizados, en concesiones de manejo de recursos naturales, 100 000 hectáreas dentro de áreas de uso múltiple para fines de manejo forestal sostenible, administración de áreas protegidas, ecoturismo, protección de fuentes de agua y otras actividades compatibles con el uso potencial sostenible de los recursos naturales de dichas áreas.
- El Gobierno se compromete a: (a) apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa agrícola y rural, fortaleciendo sus diversas formas de organización, tales como Empresas Campesinas Asociativas, cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares y (b)

afrontar el problema del minifundio mediante una política firme y sostenida de apoyo a los minifundistas y una concentración parcelaria.

- El Gobierno se compromete a promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria.
- El Gobierno se compromete a promover una mejor participación de los trabajadores rurales en los beneficios del agro y una reorientación de las relaciones laborales en el campo.
- Promover para 1997 la legislación y los mecanismos para la aplicación, en consulta con las municipalidades, de un impuesto territorial en las áreas rurales de fácil recaudación por dichas municipalidades. El impuesto, del cual serán exentas las propiedades de pequeña superficie, contribuirá a desestimular la tenencia de tierras ociosas y la subutilización de la tierra. Estos mecanismos en su conjunto no deberán incentivar la deforestación de tierras de vocación forestal.
- Establecer una nueva escala impositiva para el impuesto anual sobre tierras ociosas, que fije impuestos significativamente más altos a las tierras ociosas o subutilizadas de propiedad particular.
- Profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno central con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública.
- Reformar, fortalecer y modernizar la Contraloría General de Cuentas.
- Establecer la carrera de servicio civil.
- Tomar las medidas legales y administrativas para asegurar el efectivo cumplimiento de la Ley de probidad y responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos.
- Promover la sanción penal por actos de corrupción y mal manejo de recursos públicos.
- Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.
- Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
- Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.
- La política tributaria debe concebirse en forma que permita la recaudación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que se enmarque en los siguientes principios básicos:
  - ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago;
  - ser universal y obligatorio;
  - estimular el ahorro y la inversión.
- El Estado debe asegurar eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminar la evasión y defraudación fiscal.
- El Gobierno se compromete a que, antes de 2000, la carga tributaria en relación con el PIB se haya incrementado en, por lo menos, un 50 % con respecto a la carga tributaria de 1995.
- El Gobierno se compromete a atacar el factor más grave de injusticia e iniquidad en materia tributaria, la evasión y defraudación fiscal, especialmente en el caso de quienes debieran ser los mayores contribuyentes. Con miras a erradicar los privilegios y abusos, eliminar la evasión y la defraudación fiscal, así como aplicar un sistema tributario globalmente progresivo, el Gobierno se compromete a:

- Legislación: (a) promover una reforma al Código Tributario que establezca mayores sanciones a la evasión, la elusión y la defraudación tributarias, tanto para los contribuyentes como para los funcionarios encargados de la administración fiscal; (b) promover una reforma de la legislación tributaria con miras a eliminar las disposiciones que faciliten la evasión fiscal; (c) evaluar y regular estrictamente las exenciones tributarias con miras a eliminar los abusos.
- Fortalecimiento de la administración tributaria: (d) fortalecer los mecanismos existentes de fiscalización y recaudación tales como control cruzado, número de identificación tributaria (NIT) y crédito fiscal por retención del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al valor agregado (IVA); (e) simplificar y automatizar las operaciones de la administración fiscal; (f) garantizar la correcta y rápida aplicación o devolución del crédito fiscal y sancionar severamente a quienes no reintegran al fisco el IVA retenido; (g) crear un programa especial dirigido a los grandes contribuyentes con el objeto de garantizar que cumplan debidamente sus obligaciones tributarias; (h) poner en funcionamiento estructuras administrativas que específicamente atiendan los programas de recaudación y fiscalización del presupuesto de ingresos y la aplicación de las leyes tributarias correspondientes; (i) fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos.
- Participación: (j) propiciar que el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- Educación cívica: (k) dentro de los programas de educación, continuar promoviendo el conocimiento, respeto y cumplimiento de las obligaciones tributarias como parte de la convivencia democrática.
- El incumplimiento de las obligaciones tributarias priva al país de los recursos necesarios para atender los rezagos sociales que afectan a la sociedad guatemalteca. El

Gobierno se compromete a aplicar sanciones ejemplares a quienes, de distintas maneras, defrauden al fisco; asimismo, a llevar a cabo la modernización y fortalecimiento de la administración fiscal, así como la priorización del gasto hacia la inversión social.

### **Principales compromisos sustantivos en el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática**

- Es necesario mejorar, modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo, que incluya: el uso regular de los medios de control constitucional sobre el Organismo Ejecutivo con vistas a que se expliciten suficientemente las políticas públicas; se verifique la consistencia programática; se transparente la programación y ejecución del presupuesto de la nación, se examine y evalúe la responsabilidad de los ministros de Estado y de otros altos funcionarios en cuanto a sus actos u omisiones administrativas; se realice un seguimiento de la gestión de Gobierno a manera de cautelar el interés general de la población y, al mismo tiempo, la preservación de la legitimidad de las instituciones.
- La redefinición de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso en orden a realizar un adecuado seguimiento de las resoluciones y recomendaciones de los informes producidos por el Procurador de los Derechos Humanos y otras entidades públicas reconocidas, sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala.
- La reforma y modernización de la administración de justicia deben dirigirse a impedir que genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción.
- Es prioridad la reforma de la administración de justicia, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización.
- Dotar al Organismo Judicial y al Ministerio Público de mayores recursos financieros para

avanzar en su modernización tecnológica y para ampliar su cobertura al interior del país, introducir el funcionamiento multilingüe del sistema de justicia en concordancia con el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y aplicar un eficiente plan de protección a testigos, fiscales y colaboradores de la justicia. En este sentido, el Gobierno se propone incrementar, para el año 2000, el gasto público efectivo destinado al Organismo Judicial y al Ministerio Público, en relación con el PIB en 50 % respecto al gasto destinado en 1995.

- Se promoverá la emisión de una nueva Ley de Orden Público en consonancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil.
- El Gobierno se propone que el gasto público ejecutado en seguridad pública con relación al PIB, para 2000, sea incrementado en 50 % respecto del gasto ejecutado en 1995.
- El Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la república una ley que regule el funcionamiento y los alcances de dichas empresas, con miras a supervisar su actuación y la profesionalidad de su personal, y asegurar en particular que las empresas y sus empleados se limiten al ámbito de actuación que les corresponde, bajo el estricto control de la Policía Nacional Civil.
- Reorientar el uso y distribución del presupuesto del Ejército hacia las funciones constitucionales y la doctrina militar a que hace referencia el presente acuerdo, optimizando los recursos disponibles de forma tal de alcanzar en 1999 una reducción respecto al gasto destinado en 1995, de un 33 % en relación con el PIB. Esto permitirá liberar recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la atención de los programas de educación, salud y seguridad ciudadana.
- El Gobierno se compromete a diseñar y ejecutar después de la firma del Acuerdo de Paz FirmeyDuradera programas que permitan la reinserción productiva de los miembros del Ejército que sean desmovilizados en virtud del presente acuerdo, salvo aquellos que hayan sido sentenciados por la comisión

del algún delito. Estos planes concluirán en un plazo de un año. El Gobierno impulsará los planes para la obtención de los fondos correspondientes.

### **Principales compromisos sustantivos en el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral**

- Instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya a la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil, sirva también para los procesos electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverían las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al Código Civil.
- Para asegurar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y que la preferencia de los electores no sea suplantada por la capacidad de inversión económica, las partes consideran que el Tribunal Supremo Electoral debería tener la facultad para determinar el techo de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios de comunicación masiva. Se recomienda examinar las posibilidades de proporcionar y facilitar la utilización de tiempos y espacios en los medios de comunicación en forma gratuita y en igualdad de condiciones para cada partido.
- Los partidos y los candidatos deberían quedar obligados a presentar los libros de cuentas y los informes que les sean requeridos por el Registro de Ciudadanos para comprobar la procedencia lícita de los recursos. Para el cómputo de los gastos de propaganda deberían incluirse, a precios de mercado, las donaciones de propaganda que los partidos reciban durante la campaña electoral.
- Procedería también promover una reforma al Código Penal a efecto de tipificar el delito de aceptación de financiamiento electoral ilícito, estableciendo que incurre en tal delito quien percibiere o autorizare la percepción de

dichos aportes destinados al financiamiento de organizaciones políticas o a campañas electorales. La reforma establecería las sanciones penales correspondientes.

## 2.2. Metas mínimas indicativas para el crecimiento económico, carga tributaria y gasto social prioritario

Los acuerdos reconocieron que la viabilidad del cumplimiento de prácticamente todos los compromisos sustantivos tenía como premisa un desarrollo socioeconómico orientado al

bien común y que respondiera las necesidades de toda la población. El Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática incluye los principales compromisos en materia económica. Por otra parte, el Acuerdo Sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, como instrumento operativo de la estrategia de implementación que priorizara el cumplimiento gradual de los acuerdos, incluyó en su anexo I una programación de metas mínimas indicativas para el período 1997-2000 en materia de comportamiento económico, carga tributaria y metas sectoriales de gasto público.

**TABLA 1. Programación original de las metas mínimas indicativas 1997-2000 de los Acuerdos de Paz**

	Conceptos	Año base (1995)	1997	1998	1999	2000	Metas mínimas
Comportamiento económico	Tasa anual del crecimiento real del PIB		4.2 %	5.1 %	6.0 %	6.0 %	6.0 %
	PIB Nominal (millones de Q)	85 880.3	115654.0	136 841.8	161 453.2	192 720.5	
	PIB Nominal (millones de US\$)	14 783.0	17 792.9	21 123.8	22 739.9	25 696.1	
Carga tributaria	Carga Tributaria (% del PIB)	7.6 %	8.6 %	10.0 %	11.4 %	12.0 %	
	Incremento porcentual sobre año base		13.2 %	31.6 %	50.0 %	57.9 %	50.0 %
Metas Presupuestarias/Sectores (incrementos porcentuales respecto al año base)	Salud	750.4*	15.0 %	25.0 %	35.0 %	50.0 %	50.0 %
	Educación	1411.9*	15.0 %	30.0 %	40.0 %	50.0 %	50.0 %
	Seguridad civil ciudadana	289.1*	14.0 %	30.0 %	40.0 %	50.0 %	50.0 %
	Organismo Judicial y Ministerio Público	150.8*	12.0 %	30.0 %	40.0 %	50.0 %	50.0 %
	Ejército de Guatemala	842.8*	-11.0 %	-22.0 %	-33.0 %	-33.0 %	-33.0 %

\*Millones de quetzales corrientes de 1995.

Fuente: Anexo I del Acuerdo Sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz.

La meta mínima indicativa en materia de comportamiento económico se definió en función del crecimiento del PIB, en términos reales. Esta selección ha sido controversial, ya que es un resultado de factores de naturaleza económica y extra económica, así como de origen doméstico como externo. El Gobierno tiene a su disposición herramientas de política que tienen el potencial de incidir en el resultado económico, pero no control sobre el crecimiento. Por otro lado, diversos y numerosos estudios apuntan que es correcto identificar el crecimiento económico como condición necesaria para lograr el cumplimiento de los compromisos sustantivos asumidos en los Acuerdos de Paz, o de cualquier agenda de desarrollo para Guatemala que pretenda superar los grandes desafíos sociales de Guatemala, pero no es una condición suficiente. Estos estudios advierten además que, aunque se lograra alcanzar de manera sostenible la meta mínima indicativa de un crecimiento económico anual de 6 %, no será suficiente ni efectiva si no se logra conjuntamente con un mejoramiento significativo en términos de equidad, siendo Latinoamérica la región más desigual en el mundo, y Guatemala un caso particularmente agudo.

Como se indicó, el cumplimiento de la mayoría de los compromisos sustantivos de los Acuerdos de Paz tiene como premisa condiciones económicas adecuadas. En los acuerdos, la expresión cuantitativa de estas condiciones económicas toma la forma de metas mínimas indicativas de incremento en el gasto público en los sectores sociales prioritarios siguientes: salud, educación, seguridad civil ciudadana, Organismo Judicial y Ministerio Público (para el caso de las asignaciones presupuestarias del Ejército, la meta mínima indicativa es de

reducción gradual del gasto). En su versión original, los acuerdos establecían como meta mínima indicativa que para 2000, el gasto público en estos sectores prioritarios debía ser 50 % mayor que el ejecutado en 1995.

Ahora bien, los acuerdos correctamente señalan que lograr este incremento mínimo indicativo en el gasto social prioritario no debe implicar un desbalance fiscal, y por lo tanto desequilibrios macroeconómicos. Para que esta política fiscal expansiva (incremento del gasto), no genere estos desequilibrios, debe estar financiada de manera sana y sostenible. Tal como luego explícitamente lo recalzó el Pacto Fiscal, el financiamiento sano y sostenible debe ser de fuente tributaria, y no por un incremento del endeudamiento público. El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria estableció como meta mínima indicativa que la carga tributaria debía incrementarse en 50 % respecto del nivel registrado en 1995. Esta meta es particularmente relevante, ya que sin un flujo de recursos financieros suficiente y sostenible (de fuente tributaria), el Gobierno encontraría dificultades para financiar el incremento del gasto social prioritario de manera sostenida (como efectivamente ha sucedido).

Prácticamente el cumplimiento de todos los compromisos sustantivos asumidos en los Acuerdos de Paz tiene como premisa las condiciones económicas apropiadas, en términos de crecimiento económico y de un incremento en el gasto social prioritario, financiado con fuentes tributarias suficientes y sostenibles. Entonces, toda evaluación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz requiere como marco de referencia y partida que estas metas mínimas indicativas reflejen la realidad.

---

<sup>1</sup> En Guatemala, la carga tributaria son los ingresos tributarios netos a precios corrientes de cada año (descontando las devoluciones al sector exportador de crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado), como porcentaje del PIB en términos nominales.

### 3. El pacto fiscal de 2000 y su relación con los Acuerdos de Paz

Una vez se disipó la euforia y la emoción de la ceremonia de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996, Guatemala empezó a enfrentar los rigores y dificultades de la implementación y cumplimiento de los acuerdos. Aunque la mayoría de los compromisos operativos estaban cumpliéndose según el Acuerdo de Cronograma, tan temprano como en febrero de 1998 el Gobierno advirtió la imposibilidad de cumplir a tiempo varios compromisos sustantivos, cuando, reconociendo la imposibilidad de cumplir en 2000 la meta mínima indicativa de carga tributaria, el Gobierno solicitó a la CAAP su recalendarización. En octubre de 1998 la CAAP autorizó la recalendarización de esta meta para 2002.

Las dificultades para cumplir la meta mínima indicativa de carga tributaria según el calendario originalmente acordado, eran principalmente de naturaleza política. Guatemala tiene un historial notable de resistencia a las reformas tributarias, y para entonces, en 1998 la lista de reformas fallidas era ya larga, por bloqueo o alteración significativa en su aprobación en el Congreso, o revertidas por sentencias de la Corte de Constitucionalidad, principalmente por acciones del sector privado empresarial.<sup>2</sup> Estos temores de las autoridades quedaron justificados con el fracaso de la nueva Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), que debido a las protestas masivas, tuvo que ser derogado en febrero de 1998, y al año siguiente, por el fracaso del intento de reforma constitucional sufrido en mayo de 1999.

Ante la severidad de las dificultades para aprobar una reforma tributaria que lograra cumplir la meta mínima indicativa de carga tributaria, y con ello aliviar la dependencia a la cooperación internacional para poder elevar el gasto público social y cumplir las metas mínimas indicativas para los sectores priorizados, en

1998 el Gobierno empezó a considerar la convocatoria para un pacto fiscal. Este interés fue influenciado por el impulso que ese año la Comisión Económica para América Latina (Cepal) dio en Latinoamérica a las iniciativas de soluciones dialogadas a las dificultades políticas para las reformas tributarias, en especial con el trabajo que publicó ese año, el titulado *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (Cepal, 1998).

En medio de la efervescencia de las primeras elecciones generales posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz, en marzo de 1999 se constituyó la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF),<sup>3</sup> como instancia técnica para definir el marco conceptual y proponer la agenda del proceso para la suscripción y el contenido de un pacto fiscal. El proceso de concertación y negociación sobre el pacto fiscal se presentó como una oportunidad para que la sociedad civil participara, un espacio en el que usualmente había sido excluida y los únicos protagonistas habían sido el Gobierno de turno y la élite empresarial. Estas participaciones se produjeron en espacios como el *Foro Nacional del Pacto Fiscal* y una comisión

<sup>2</sup> Véase el capítulo dedicado al caso de Guatemala en el libro del Icefi *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas* (Icefi, 2015).

<sup>3</sup> Integrada por Richard Aitkenhead, Lizardo Sosa, Alma Quiñones y Arturo Montenegro, con Juan Alberto Fuentes Knight como secretario ejecutivo, y Eduardo Weymann y Pablo Schneider como asesores.

*ad hoc*. Luego de un proceso de reacomodos, los actores no gubernamentales se agruparon en dos posiciones, el Cacif y el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), que reunieron once organizaciones.

Las visiones y evaluaciones del proceso de negociación del pacto fiscal de Guatemala son diversas. Algunos lo elogian como ejemplar, y modelo a seguir. Otros lo critican por errores como debilidades en la representación de la sociedad civil, ya que terminó siendo una negociación bipolar de élites, la empresarial y la académica, administrada por la CAAP siguiendo la técnica del «penduleo» para aproximar arbitrariamente posturas (ya que el Cacif y el COS nunca debatieron directamente), o el escaso involucramiento del Congreso de la república, poder estatal que conocería las propuestas y decidiría la aprobación de las reformas legislativas que requería la implementación del pacto. Al final, la CAAP tuvo la última palabra, y decidió los «consensos» a incluir en el pacto fiscal.

En todo caso, el proceso de negociación concluyó el 25 de mayo de 2000, con la suscripción por más de 130 organizaciones del *Pacto Fiscal para un Futuro de Paz y Desarrollo*. En sus fundamentos políticos y económicos básicos, el Pacto Fiscal se define como «... un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz». Con esta definición, el propio documento del Pacto Fiscal lo vincula con los Acuerdos de Paz, vínculo que se desarrolla en el anexo 2, *Resumen del Proceso de Concertación del Pacto Fiscal*, en el que se reconoce el incumplimiento de la mayoría de las medidas ofrecidas por el Gobierno para cumplir la meta mínima indicativa de carga tributaria, recalendarizada para 2002, fue la razón principal para que la CAAP asumiera el impulso para el Pacto Fiscal.

Independientemente de los vicios o virtudes que se le imputan al proceso de negociación, la CPPF tuvo éxito en lograr que el Pacto Fiscal de 2000 innovara adoptando una visión amplia e integral

de la política fiscal, que trascendiera visiones tradicionales limitadas a los ingresos, los gastos y la deuda pública. Con base en los 10 estudios técnicos que coordinó la CPPF y el proceso de consultas realizado, resumidas en el documento *Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala*, el Pacto Fiscal de 2000 incluyó principios y compromisos en los siguientes ocho ejes:

### Balance fiscal

- Equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado
- Superávit fiscal anual de la cuenta corriente

### Ingresos del Estado

- El poder tributario es inherente e inseparable al Estado
- La suficiencia de recursos
- La prioridad de los ingresos tributarios del Estado
- Asignación eficiente de recursos
- Progresividad
- Estabilidad y certeza
- Simplicidad

### Administración tributaria

- Cumplimiento de las obligaciones tributarias
- Eficiencia y eficacia en el cobro
- Sistema de administración justa y no arbitraria
- Confianza en el contribuyente
- Persecución y combate coordinado con el incumplimiento tributario
- Institucionalidad y profesionalización
- Estrategia sistémica y transparente y seguimiento continuo

### Gasto público

- Prioridades claras
- Visión de nación de largo plazo
- Ajuste y gasto social

- Congruencia con la producción nacional
- Complementación entre la inversión pública y privada
- Calidad y productividad del gasto público
- Unidad y transparencia

### Deuda pública

- La deuda no es sustituta de los ingresos corrientes del Estado
- Legalidad de la aprobación y contratación de la deuda pública
- Seguimiento y transparencia de la deuda pública
- Prudencia en el endeudamiento directo de los Gobiernos municipales
- Vigilancia y cuantificación de los pasivos contingentes

### Patrimonio público

- Derechos sobre la propiedad pública
- Uso de los bienes del Estado con base en el interés social
- Responsabilidad ante la sociedad
- Información y seguimiento del patrimonio
- Impuestos como parte del patrimonio del Estado

### Evaluación y control

- Ética de la gestión pública
- Sujeción a la ley
- Control de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos
- Combate a la corrupción y a la impunidad
- Rendición de cuentas
- Transparencia e información
- Universalidad de la evaluación de la administración pública
- Auditoría social

### Descentralización fiscal

- El concepto de descentralización fiscal
- Las competencias en materia de descentralización fiscal
- Correspondencia entre recursos y capacidades en la descentralización fiscal
- Capacidades en materia de descentralización fiscal

En términos generales, estos principios y compromisos no solo recogen aquellos de los Acuerdos de Paz, sino además los amplían y complementan con una visión mucho más integral de la política fiscal. Sin embargo, el Pacto Fiscal introdujo restricciones o matices. Por ejemplo, la meta mínima indicativa para la carga tributaria, recalendarizada para 2002, se incluyó como un compromiso en el tema de suficiencia de recursos, pero en el tema de estabilidad y certeza se impone la restricción que deberá lograrse en una sola reforma tributaria en el transcurso de 2000, con impacto en el período 2000-2004 y a implementarse en el período 2000-2003.

En cuanto al gasto social prioritario, por un lado, en el tema de prioridades claras para el gasto público el Pacto Fiscal incluyó como compromiso cumplir con las metas de los Acuerdos de Paz en materia de gasto en educación, salud, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural, establecidas para 2000. Pero, en el eje de balance fiscal, en el tema de equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado, se incluye el compromiso de mantener el déficit fiscal en alrededor del 1 % anual del PIB en el período 2001-2003, con lo cual el cumplimiento de las metas mínimas indicativas de gasto social en los sectores priorizados quedaba condicionado a la aprobación y efectividad de la única reforma tributaria permitida en el pacto. Con esta restricción, en caso esa reforma tributaria única a aprobar en 2000 no se aprobase o no resultara efectiva, como efectivamente ocurrió, el Pacto Fiscal impedía que el Gobierno recurriera al crédito público para financiar el incremento en el gasto social prioritario.

Por otro lado, en el tema de superávit fiscal anual de la cuenta corriente, el Pacto Fiscal incluyó el compromiso de elevarlo a no menos del 3 % del PIB en cada año a partir de 2001. De nuevo, de no concretarse el incremento en la carga tributaria, este compromiso limitaba severamente la posibilidad de incrementar el gasto corriente. Desde una perspectiva económica, o economicista, la restricción hace sentido, pero colisiona con el hecho de que en su mayoría el gasto social es corriente, con lo cual, de hecho, este compromiso constituyó una segunda restricción a cumplir las metas mínimas indicativas para el incremento del gasto social priorizado.

No obstante, en el tema de ajuste y gasto social el Pacto Fiscal asume como compromiso que, en caso se requiera un programa de ajuste del gasto público, el gasto social prioritario no disminuirá, en términos reales y como proporción del PIB. Sin embargo, esta protección en contra de disminuir el gasto social constituyó un cambio de orientación de fondo respecto a los Acuerdos de Paz, ya que el cumplimiento de las metas mínimas indicativas de los acuerdos requiere no solo no disminuir, sino incrementar el gasto social priorizado. El techo de *facto* en el Pacto Fiscal que implicaba condicionar el incremento del gasto social priorizado a la aprobación y efectividad de una única reforma tributaria a incrementar la carga tributaria, contrasta con el tema de complementación entre la inversión pública y privada, en el que el Pacto Fiscal incluyó el compromiso de lograr en el período 2001-2004 que la inversión pública siempre supere el 4 % del PIB anual, pudiendo financiarse con deuda pública (3 % del PIB de superávit fiscal en la cuenta corriente, más un déficit fiscal de 1 % del PIB).

En este esquema restringido, implícitamente el Pacto Fiscal privilegiaba la inversión pública, en detrimento del gasto social prioritario, en su mayoría de naturaleza corriente, contrario al espíritu de los Acuerdos de Paz. Esta falencia se veía seriamente agravada, porque la necesidad del Pacto Fiscal surgió, precisamente del reconocimiento de la enorme dificultad política

para lograr aprobar una reforma tributaria que fuera efectiva en incrementar la carga tributaria, por lo menos para alcanzar las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz. Así, el Pacto Fiscal de hecho condicionó cumplir las metas mínimas indicativas de incremento del gasto social priorizado a la aprobación y efectividad de una reforma tributaria, que «ya se sabía que era políticamente inviable, o por lo menos en extremo difícil».

Sobre esta falencia de fondo, el Pacto Fiscal omitió ratificar algunos compromisos sustantivos de los Acuerdos de Paz, como los siguientes: el presupuesto debe contemplar recursos suficientes para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos; reconocer que el combate a la evasión y defraudación fiscal debía enfocarse en los mayores contribuyentes; y, reorientar y redistribuir los espacios fiscales resultantes de la reducción del presupuesto del Ejército, para fortalecer programas de educación, salud y seguridad ciudadana.

Por supuesto, estas observaciones no deben implicar oposición o rechazo tajante o frontal al Pacto Fiscal, el cual debe reconocerse como un conjunto de principios y compromisos en su mayoría necesarios, y cuyo cumplimiento tendría efectos positivos. Sin embargo, estas observaciones sirven para comprender que en el Pacto Fiscal se operaron giros de fondo en la visión, estrategia y el espíritu, los cuales en los sentidos anotados se alejan de los de los Acuerdos de Paz. Así, el Pacto Fiscal debe verse como un aporte que, efectivamente amplía y refuerza varios de los compromisos sustantivos de los Acuerdos de Paz relativos a la política fiscal, pero no los reemplaza. Los Acuerdos de Paz continúan siendo una agenda de desarrollo muy amplia, vigente y relevante hoy, y deben considerarse siempre por encima del Pacto Fiscal, el cual, también con su valor, vigencia y relevancia, constituye una agenda limitada a un tema específico y de alcance mucho más limitado que el de los Acuerdos de Paz.

## 4. El desarrollo socioeconómico orientado al bien común y a responder a las necesidades de toda la población: condición y premisa fundamental para viabilizar el cumplimiento de los compromisos sustantivos

### 4.1. El modelo económico propuesto por los Acuerdos de Paz

Cuando se suscribieron los Acuerdos de Paz en 1996, se partió del supuesto de que para construir la paz firme y duradera debían cimentarse condiciones de desarrollo socioeconómico orientado al bien común, por medio de las cuales se podían superar la pobreza, la discriminación y la marginación, todas causas del conflicto y la inestabilidad.

Entre las condiciones sugeridas para estos propósitos estaban, entre otras: propiciar la inversión pública en salud, educación, seguridad social y vivienda; promover el acceso al trabajo; facilitar el acceso del campesinado a la tierra y otros recursos productivos; promover la participación efectiva de todos los sectores en la definición de las políticas públicas; y que el Estado debía constituirse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión, como prestatario de servicios y como promotor de la concertación social.

También el modelo planteaba que el Estado debe asegurar la eficiencia económica, de tal manera que la política económica debía orientarse a impedir procesos de exclusión económica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que, al contrario, debía maximizar los beneficios del crecimiento económico para todos y todas. En forma complementaria, los acuerdos establecen como condición que el Gobierno adopte políticas económicas para alcanzar un

crecimiento sostenido del PIB a una tasa no menor del 6 % anual. También establecieron la necesidad de que el Gobierno debía promover políticas sociales para la protección del empleo, el uso apropiado de recursos ambientales y la promoción de equidad de género.

El modelo sugerido por los Acuerdos de Paz, en esencia, no es muy diferente al planteado por la Constitución Política de la República, que establece como fin primordial del Estado la realización del bien común, además que debe garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Para el efecto, la Constitución establece que es obligación del Estado orientar la economía nacional para el uso de los recursos naturales y el potencial humano, incrementar la riqueza y procurar el empleo pleno y la distribución equitativa del ingreso nacional. Además, entre otras obligaciones, el Estado debe proteger la formación de capital, el ahorro y la inversión, promover el desarrollo ordenado y eficiente

del comercio interior y exterior, fomentando mercados para los productos nacionales. Prohíbe los monopolios, por lo que el Estado debe proteger la economía de mercado e impedir las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores.

Ambos modelos plantean la necesidad de que el Estado promueva la eficiencia de mercado para establecer condiciones de competitividad, de tal manera que se garantice la distribución más justa de la riqueza, que deriva de la remuneración de los factores en el mercado. También, plantea que la mejora de la eficiencia en el mercado permite su ampliación y, consecuentemente, elimina los monopolios. Supone que estos factores deben, entre otras cosas, elevar la tasa de crecimiento económico.

Luego de veinticinco años de la suscripción de los Acuerdos de Paz, la mayor parte de las condiciones descritas, tanto en la Constitución, como en dichos acuerdos, no se han cumplido, pese a que todos los Gobiernos desde 1995 han reportado avances. A continuación, se analizan algunos aspectos relacionados con las principales manifestaciones del incumplimiento de los compromisos sustantivos de los Acuerdos de Paz, y principalmente de sus causas.

#### **4.1.1. La insuficiencia del 6 % de crecimiento y el supuesto del «derrame»**

El modelo económico sobre el que descansan los Acuerdos de Paz requiere promover un mercado eficiente, el cual, al lograr un crecimiento más acelerado, propicia mayor remuneración para todas y todos. También requiere la intervención del Estado para el proceso de reasignación y redistribución de la riqueza. Así, la condición primaria establecida en los Acuerdos de Paz en materia económica fue que el crecimiento económico no podía ser inferior al 6 % anual, la cual generaría capacidad productiva suficiente, empleos y, bajo el supuesto de la denominada teoría de «derrame», producir un efecto multiplicador sobre el bienestar de la población entera.

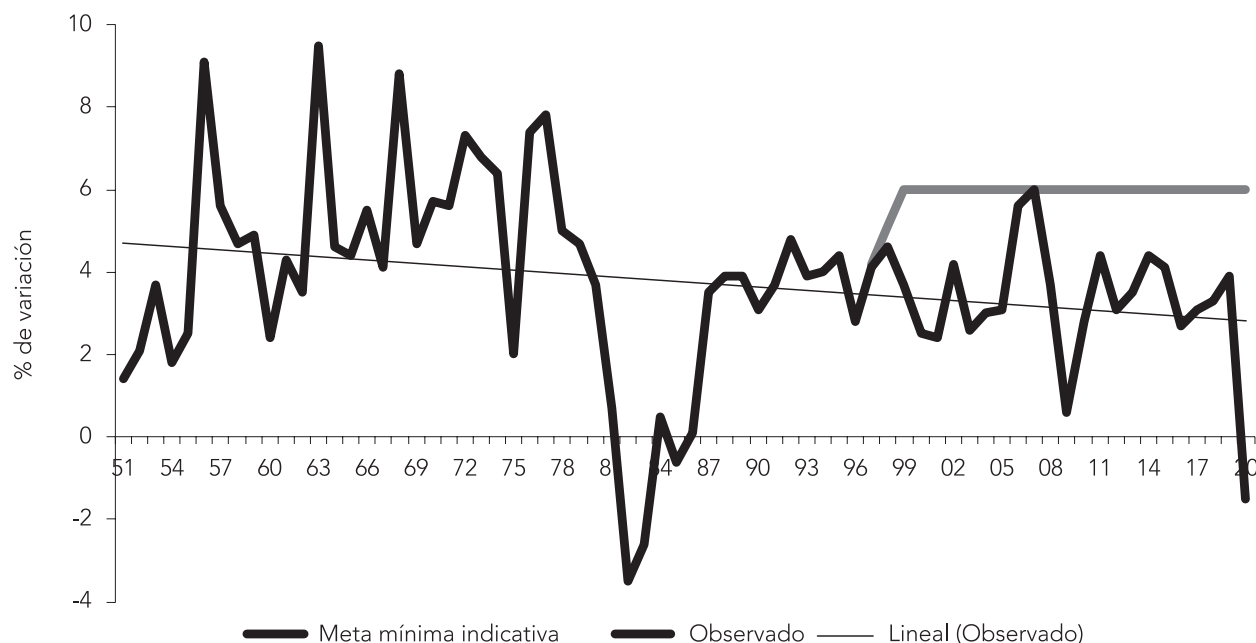
No existe evidencia que justifique esa meta del 6 %, ni tampoco de cómo esa tasa de crecimiento pueda producir el efecto esperado sobre el aumento del bienestar de la población. Un posible origen de esa meta mínima indicativa para el crecimiento económico pueda ser que durante la negociación del Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, las partes consideraron estándares o metas internacionales, como la incluida en la *Resolución de la Organización de las Naciones Unidas Número 2626 (XXV)* del 24 de octubre de 1970,<sup>4</sup> en la cual se fijó como meta que durante el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (que finalizó en 1980), la tasa media de crecimiento anual del PIB de los países en desarrollo considerados en conjunto debía alcanzar por lo menos el 6 % (Organización de las Naciones Unidas, 1970, p. 43).

En todo caso, los datos del Banco de Guatemala usando el Sistema de Cuentas Nacionales con año base 1958 (SCN 1958), muestran que la tasa media de crecimiento económico del período 1951-1994 fue 4.4 %, y en la década anterior a la suscripción de los acuerdos (1996), el promedio fue 3.0 %. O sea, independientemente de su origen, la meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz implicaba un incremento de 36.0 % sobre la tasa promedio de crecimiento económico en las cuatro décadas anteriores, y duplicar la de la década anterior a 1996. Los acuerdos entonces plantean que esta aceleración del crecimiento económico y el acompañamiento del Estado crearían las condiciones generales suficientes para mejorar el bienestar de la población.

En la práctica, con la sola excepción de 2007 cuando se alcanzó precisamente un crecimiento económico de 6.0 %, desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 la actividad económica ha crecido en torno al 3.4 %, 0.4 puntos porcentuales sobre el promedio de la década previa a la firma de los acuerdos, pero por debajo del promedio de 4.4 % de las cuatro décadas previas a la firma de los acuerdos, y también por debajo de la meta del 6.0 %. Los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) confirman este análisis, ya que luego de su

<sup>4</sup> Disponible en línea en [https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/2626%20\(XXV\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/2626%20(XXV))

**GRÁFICA 1. Programación original de las metas mínimas indicativas 1997-2000 de los Acuerdos de Paz**



Fuente: Icefi con base en datos del Banco de Guatemala.

consulta del Artículo IV para 2021 (FMI, 2021), el FMI espera que la actividad económica de Guatemala se estabilice en torno a su tasa de crecimiento potencial del 3.5 %, resultado de la exposición relativamente baja a industrias intensivas en el contacto personal, a la resiliencia de las exportaciones agroindustriales y las remesas familiares del exterior. Según el FMI, una tasa de crecimiento económico de 3.5 % es el valor normal esperado para Guatemala, tomando en cuenta la capacidad de los factores de producción disponibles a la fecha.

Al margen del incumplimiento de la meta mínima indicativa de crecimiento económico, las razones que explican por qué la economía guatemalteca no crece a esa tasa incluyen el hecho de que desde 1995 no existen las condiciones estructurales requeridas. Estas condiciones estructurales son evaluadas a continuación.

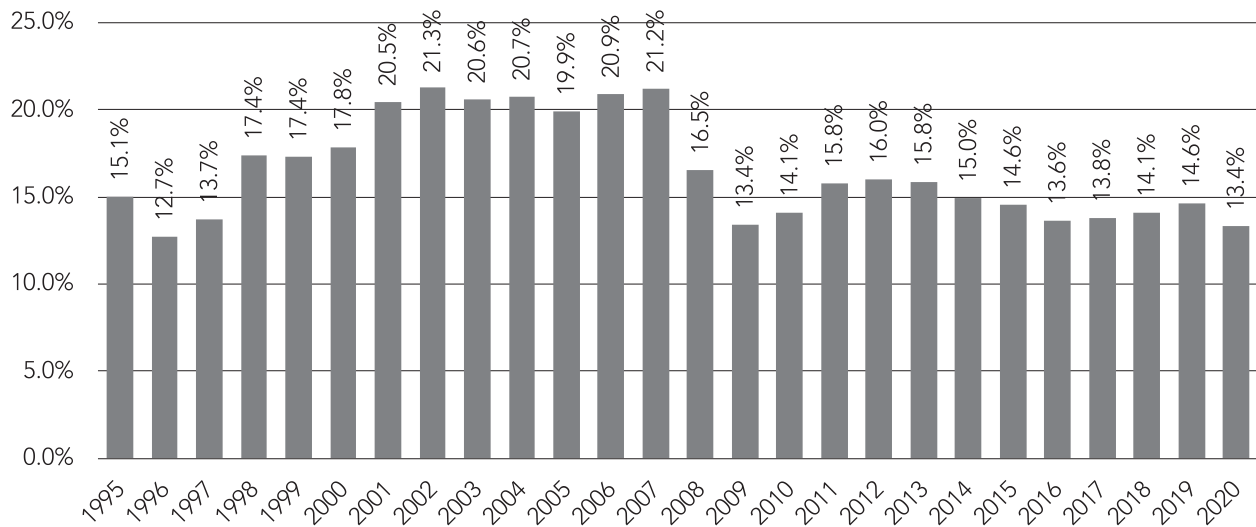
### Nivel bajo de inversión

El principal determinante del crecimiento económico de un país es la inversión, tanto pública como privada. Con base en este

principio, el Gobierno de Guatemala, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, debió promover las condiciones necesarias para que empresarios nacionales o extranjeros aumentaran los niveles de inversión en el país y, consecuentemente, se incrementaran los niveles de producción. También debió haber promovido la inversión pública para crear las bases estructurales de competitividad y productividad.

Los datos muestran que la inversión creció durante el período 1996-2007, posiblemente como consecuencia de impactos positivos de la firma de los Acuerdos de Paz sobre la confianza de los inversionistas. Sin embargo, a partir de 2008 esta tendencia creciente se revirtió, al extremo que durante el período 2016-2019, la gestión gubernamental del presidente Jimmy Morales, se alcanzaron los niveles más bajos, en promedio solamente de 14.0 % del PIB. Esa tendencia persistió en 2020, con el impacto negativo de la pandemia. De la COVID-19.

La crisis financiera internacional que estalló en 2008 es un factor que explica la caída de la inversión a partir de ese año. Esta crisis financiera

**GRÁFICA 2. | Inversión total 1995-2020 como porcentaje del PIB**

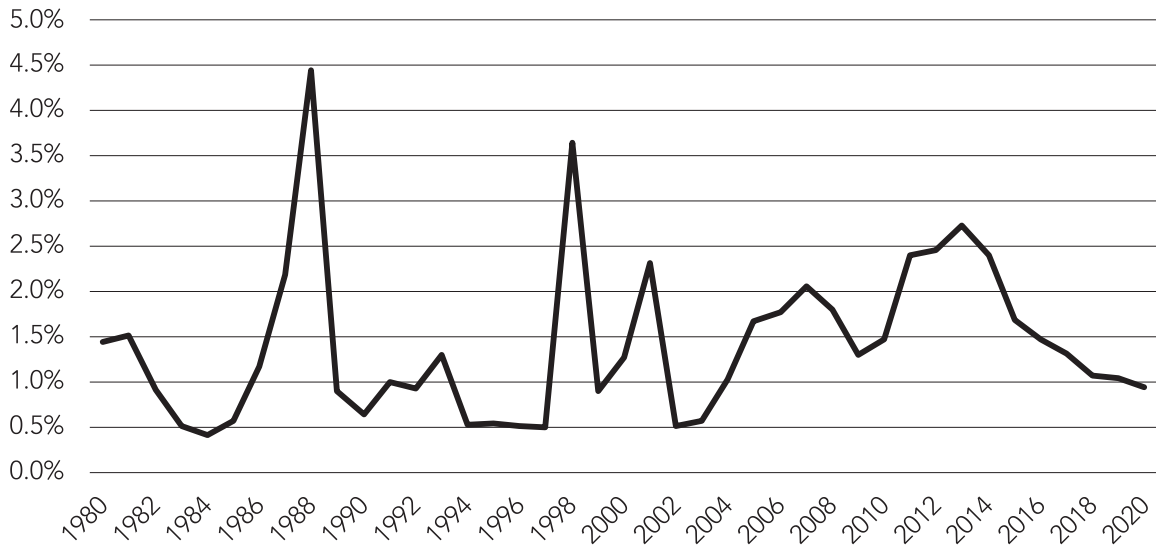
Fuente: Icefi con datos del Banco de Guatemala.

internacional produjo a nivel mundial una reorientación de los destinos de la inversión a partir de 2010, la cual se dirigió principalmente hacia los países en desarrollo de Asia y a EE. UU. Sin embargo, los datos de Cepal (2021) muestran que la inversión extranjera directa hacia Guatemala continuó creciendo, con una caída ligera en 2007-2009, pero en 2013 inicia un descenso que no ha terminado hasta la fecha, y que no puede explicarse por la crisis financiera de hace más de una década. Esta caída crónica de la inversión extranjera directa la está causando una pérdida de competitividad de Guatemala, resultado de los escándalos de corrupción y la falta de certeza jurídica por el abuso sistemático de algunos grupos en el Gobierno.

Esta pérdida de competitividad la evidencia el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2020), que ubicó a Guatemala en la posición 98 de 141 países. Destaca con peso negativo la calificación del pilar institucional, ya que figura como uno de los factores que aleja a la inversión, debido a los costos relacionados con la violencia y el crimen, y la poca legitimidad de los políticos. Tiene la peor calificación regional en los pilares de salud y de la educación básica. A esto se añaden las notas poco halagüeñas por la cobertura de la

educación secundaria y terciaria, la baja calidad del sistema educativo y la alta mortalidad infantil. Otros factores que disminuyen el puntaje de competitividad de Guatemala son la casi inexistente política antimonopolio, el reducido acceso a Internet y la poca equidad de género en el mercado laboral. Entre los aspectos positivos, la evaluación resalta que el país tiene pocas barreras para invertir y comerciar, a lo que se añade la capacidad de retener talento y un desarrollo amplio de servicios financieros, adicionales a los niveles bajos del saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB.

El hecho de que la inversión extranjera directa creció hasta 2013, descarta su caída como un factor que explica plenamente el declive de la inversión privada. Es claro que en los últimos años el empresariado guatemalteco no está invirtiendo en su país, debido principalmente al agotamiento del mercado y la saturación de las condiciones internas de producción, consecuencia de la precariedad de la infraestructura económica y de la complejidad existente. Además, durante el período 1995-2020 la inversión pública también ha caído, lo que debió urgir a los Gobiernos a mejorar las condiciones de vida de la población y crear condiciones efectivas para mejorar la competitividad.

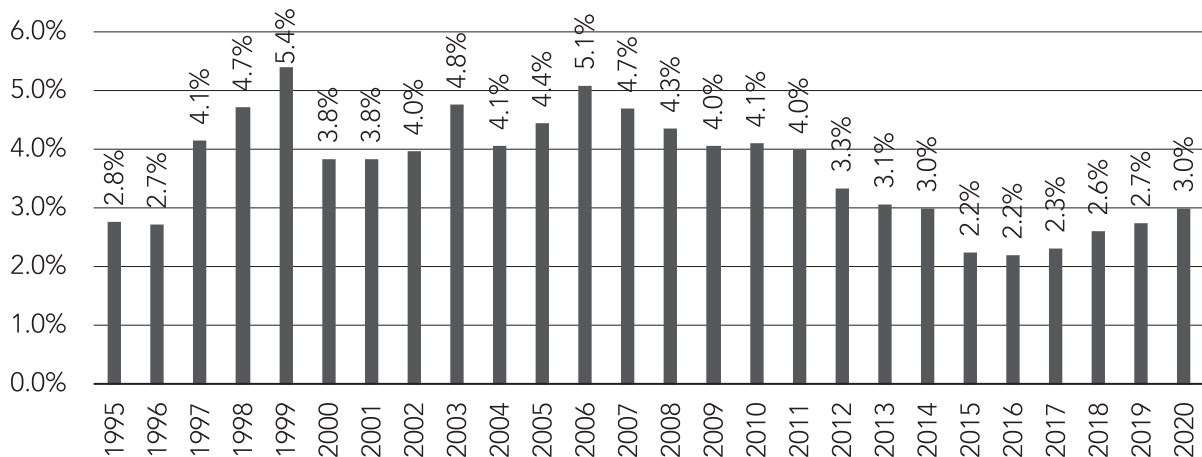
**GRÁFICA 3. | Inversión extranjera directa 1980-2020 como porcentaje del PIB**

Fuente: Icefi con datos de la Cepal.

Luego del máximo de 5.1 % del PIB alcanzado en 2006, la inversión pública cayó sostenidamente hasta ubicarse en 2.2 % del PIB en 2015 y 2016. Esta caída severa en la inversión pública está asociada a la pérdida de capacidades de la administración tributaria y la consecuente disminución de la recaudación de impuestos, pero también a las políticas, la corrupción y la incapacidad demostrada durante el Gobierno

del presidente Jimmy Morales, con la inversión pública promedio más baja del período 1995-2020 (2.5 % del PIB durante 2016-2019).

Estos elementos permiten concluir que el incumplimiento de la meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz para el crecimiento económico se debe, principalmente, al fracaso de los Gobiernos en crear condiciones

**GRÁFICA 4. | Inversión del Gobierno Central 1995-2020 como porcentaje del PIB**

Fuente: Icefi con datos del Banco de Guatemala y del Minfin.

favorables para la inversión nacional y extranjera. Como agravante, los Gobiernos han reducido la inversión pública, la cual pudo haber suplido la carencia de inversión privada. Gran parte de dicho fracaso, que será analizado posteriormente, se explica porque las autoridades se han limitado a fortalecer el teorema libertario económico de no intervención pública, olvidando que el propósito fundamental del Estado, definido en la Constitución y reiterado en los Acuerdos de Paz, es la creación de bienestar común.

### La falta de competitividad sistémica

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica incluye el compromiso para implementar una política y aprobar una ley de competencia, con el propósito de crear condiciones que faciliten la expansión de los mercados, precios justos y, sobre todo, la remuneración justa de los factores según su productividad. Lamentablemente, a la fecha Guatemala es el único país de Latinoamérica que no ha aprobado una ley de competencia, lo que además de incumplir este compromiso con la Unión Europea, también dificulta mejorar el funcionamiento de los mercados. Pese a que en 2015 el Congreso de la república conoció una propuesta de ley de competencia, desde 2016 y pese a múltiples enmiendas e intentos de aprobación, continúa sin avance la decisión de regular el funcionamiento de los mercados. Esta lentitud es el resultado de las acciones y lobby de las élites económicas, las cuales no están dispuestas a ceder los espacios económicos que permitirían mercados más funcionales y competitivos.

En la práctica, mercados como el bancario, el del cemento, el de las telecomunicaciones, el del azúcar, el eléctrico, el de la distribución de hidrocarburos, entre otros, tienen una composición monopólica u oligopólica, que impiden una determinación de precios y una distribución de ingresos más justas. Complementariamente, el resto de los mercados como el laboral, el financiero y, en general,

los de factores, no funcionan correctamente, entorpeciendo la expansión de la producción y reduciendo la eficiencia en la distribución.

Algunos ejemplos se pueden observar en falta de diversificación de las exportaciones. El índice de concentración varió relativamente poco, al pasar de 373.3 puntos en 2001 a 318.6 en 2019, mientras que el porcentaje de bienes primarios exportados dentro del total de exportaciones también disminuyó muy poco, de 60.3 % del total en 2001 a 56.4 % en 2019 (Icefi, 2021). Estos datos muestran que la competitividad de Guatemala sigue dependiendo de un modelo orientado a la rentabilidad de las exportaciones agrícolas, las que debido a ser productos considerados como transables (*commodities*) en los mercados internacionales, están sujetos a precios máximos, por lo que su rentabilidad primaria depende del pago de salarios bajos, incidiendo en los niveles altos de pobreza y de falta de oportunidades, especialmente en el área rural.

Otro ejemplo es el grado de concentración del sector bancario, en el que los cuatro bancos más grandes concentran alrededor del 73.0 % del total de activos del sistema. La interpretación del índice C4 ubica a este mercado como de concentración alta, poco competitivo y de difícil acceso para nuevos cuentahabientes, falencias que se reflejan, entre otras características, en la fijación conjunta de precios, que dañan tanto al resto de participantes en el mercado y a los consumidores. Además, el índice de Gini<sup>5</sup> en este sector es 68.1 %, evidenciando que denota un mercado fuertemente concentrado.

Con la concentración del sistema bancario y su vinculación con ciertos sectores productivos, la intermediación financiera es deficiente. Esta falencia se refleja en tasas de interés activas altas, lo cual implica crédito caro para los emprendedores, y tasas de interés pasivas bajas, por ende ganancias escasas para los ahorrantes, y con esto, márgenes excesivos de intermediación financiera, por consiguiente la diferencia entre las tasas de interés activa y

<sup>5</sup> El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad, expresado como un número mayor o igual a 0, que indica igualdad perfecta, y menor a igual que 1, que indica desigualdad total. El índice de Gini es el coeficiente de Gini multiplicado por 100 o expresado como porcentaje, es decir, es un número mayor o igual a 0, o un porcentaje mayor o igual a 0 %, que indica igualdad perfecta, y menor a igual que 100 o 100 %, que indica desigualdad total.

pasiva son demasiado grandes. Las tasas de interés activas altas perjudican especialmente a la pequeña y mediana empresa, dificultando su funcionamiento, pese a ser un segmento empresarial que genera un porcentaje alto del empleo en Guatemala. Las tasas de interés pasivas bajas desestimulan el ahorro, y con ello promueven el consumo, ante el convencimiento de que, en el largo plazo, conviene más consumir en el presente que ahorrar.

Los datos del Consejo Monetario Centroamericano (2021) muestran que a septiembre de 2021 el margen de intermediación financiera de Guatemala era el segundo más grande de la región (8.12 %), como consecuencia de una tasa de interés activa de corto plazo de 12.16 % y una tasa pasiva a 180 días de 4.04 %. La situación es más compleja cuando se toma en cuenta que la tasa de interés activa media para microcréditos, en gran parte dirigidos al sector empresarial informal o en micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), es de 23.8 %, mientras que la aplicada a empresas grandes es de 6.6 % (SIB, 2021). Estos datos muestran que en Guatemala las empresas grandes tienen un acceso privilegiado al crédito, mientras que las Mipymes enfrentan una barrera en términos de crédito excesivamente costoso.

Otra situación similar se observa en el mercado eléctrico guatemalteco, caracterizado por un corporativismo fuerte y, con ello, la prestación monopólica del servicio. La situación es tan grave que incluso algunas corporaciones municipales acuerdan con los proveedores del servicio eléctrico tarifas sumamente altas, las cuales desestimulan a las empresas a invertir fuera de la ciudad capital y otros centros urbanos importantes, ya que con un servicio de electricidad tan caro no pueden ser competitivas.

Estos aspectos muestran que las condiciones productivas de Guatemala, que privilegian la concentración en algunos sectores que funcionan de forma monopólica u oligopólica, impide generar los empleos que la economía requiere, y dificultan el funcionamiento de los mercados de bienes, de servicios y de trabajo, entre otros. En tanto estas condiciones no cambien, manteniendo estructuras productivas ineficientes, no se

producirá un efecto de expansión económica que permita mayor crecimiento que eleve el ingreso de todas y todos.

#### **4.1.2. Ausencia de mecanismos para redistribuir el ingreso y crear oportunidades**

En su estudio *América Latina: productividad total de los factores y su descomposición*, Andrade et al. (2014), concluyeron que durante las décadas de 1990 y de 2000, en Guatemala el trabajo fue el factor más importante para el crecimiento económico. Asumiendo el supuesto teórico de que, cuando los mercados funcionan en forma eficiente, la remuneración de los factores depende de su contribución marginal a la producción, el hallazgo de este estudio quiere decir que en las décadas de 1990 y de 2000, en Guatemala la remuneración del factor trabajo debió aumentar en mayor proporción que la remuneración del factor capital.

El estudio también muestra una productividad total de los factores negativa, asociada posiblemente a la complejidad económica pobre de Guatemala, por ello es válido afirmar que el conocimiento contribuye muy poco a la producción. Esto quiere decir que la mayor parte del crecimiento económico se debe solo a aumentos en la acumulación del capital y a la expansión del trabajo, pero no a mejoras en la forma de cómo producir.

Este análisis contrasta con las estadísticas del PIB por el lado del ingreso que publica el Banco de Guatemala, y que lamentablemente solo se disponen para los años posteriores a 2000. Esos datos muestran una disminución del peso relativo de los ingresos obtenidos por los trabajadores, pese a que su contribución a la producción ha crecido. Las estadísticas de 2001 a 2012 basadas en el Sistema de Cuentas Nacionales con año base 2001 (SCN 2001), muestran una reducción en el peso relativo de la remuneración a los trabajadores, de 36.3 % del ingreso total en 2001 a 32.2 % en 2012. Con el Sistema de Cuentas Nacionales con año base 2013 (SCN 2013), los datos muestran también una reducción del peso de los ingresos de los trabajadores, de 39.3 % del ingreso total en 2013 a 38.8 % en 2019.

**TABLA 2. Descomposición de la productividad total de los factores 1961-2010, en porcentajes promedio**

Variable		Período de tiempo					Tendencia
		1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	
Guatemala	Crecimiento económico	7.6%	4.8%	2.8%	2.5%	2.8%	
	Acumulación de capital	17.1%	7.6%	0.7%	1.7%	1.8%	
	Expansión del trabajo	2.6%	2.3%	3.0%	2.2%	3.2%	
	PTF	-12.0%	-5.1%	-0.9%	-1.4%	-2.2%	
	Progreso técnico	-1.8%	-1.0%	0.1%	1.3%	1.8%	
	Eficiencia técnica	-0.1%	0.0%	-0.6%	-0.3%	-1.1%	
	Economías de escala	1-7%	1.2%	0.9%	0.7%	1.0%	
	Ganancias distributivas	-5.9%	-2.2%	0.9%	0.2%	0.6%	
	Perturbaciones aleatorias	-5.8%	-3.2%	-2.3%	-3.3%	-4.5%	

Fuente: Icefi con base en Andrade et al. (2014)

Aun con un período relativamente corto para el que se disponen estadísticas, se puede concluir que las deficiencias en el funcionamiento del mercado laboral impiden que la contribución creciente de los trabajadores a la producción se traduzca en un incremento en sus ingresos. Esta realidad, contraria a lo que establecen las teorías económicas de mercado, evidencia fallas de funcionamiento del mercado laboral en Guatemala, propiciando la concentración del ingreso, de la riqueza y promoviendo los problemas sociales.

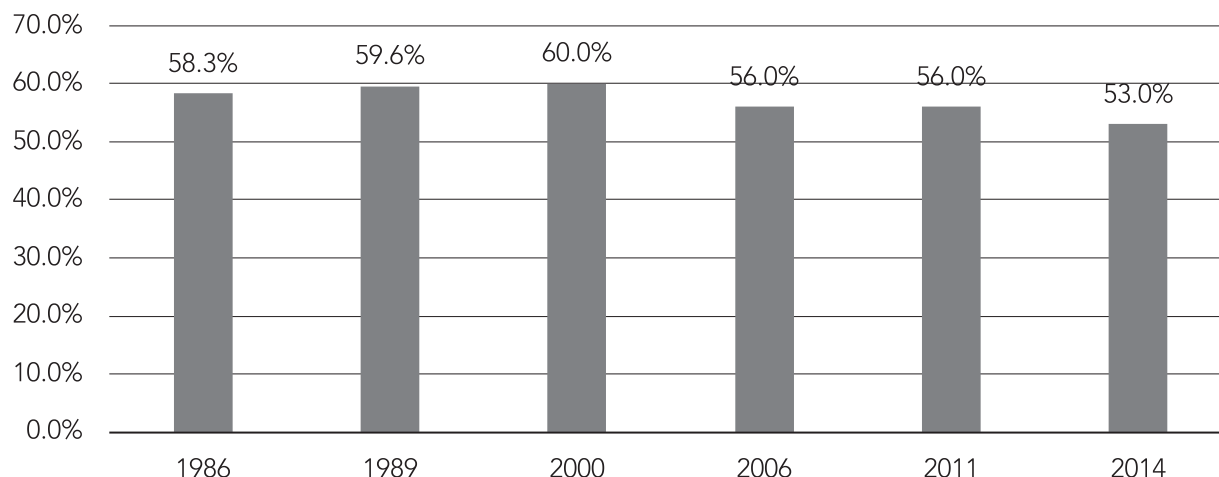
La ineficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo se manifiesta, principalmente en las fallas en la distribución de los ingresos y en la falla de generación de empleos dignos que proporcionen a los trabajadores ingresos suficientes para atender sus necesidades. Ambas fallas inciden en niveles bajos de desarrollo.

Sobre las fallas en la distribución de los ingresos, aún las estadísticas limitadas muestran que

Guatemala continúa sufriendo niveles altos de desigualdad económica, medidas tanto con el índice de Gini como con otros instrumentos. Los datos muestran que la desigualdad ha disminuido muy poco en los últimos veinticinco años, confirmando que los beneficios del crecimiento económico no se traducen en mejoras en los ingresos de las personas, y con ello, se reconfirma la inexistencia del llamado «efecto derrame». Además, la escasa eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo impide mayor participación en la distribución del ingreso, pese a que, como ya se anotó antes, el trabajo es el principal conductor del crecimiento.

La falla de generación de empleos dignos, es decir formales y bien remunerados, aumenta la informalidad y la necesidad de migrar como única salida personal al subdesarrollo. Paradójicamente, el incremento acelerado de la migración, reflejado en un incremento enorme de las remesas que envían el número creciente

**GRÁFICA 5. Concentración del ingreso, medido por el índice de Gini años disponibles del período 1986-2014**



Fuente: Icefi con datos del INE, Banco Mundial y de Cepal.

de las y los guatemaltecos excluidos social y económicamente que huyen a otros países, en los últimos años se ha convertido en el principal sostén del sector externo de la economía guatemalteca, apuntalando el crecimiento económico del cual alardean las autoridades.

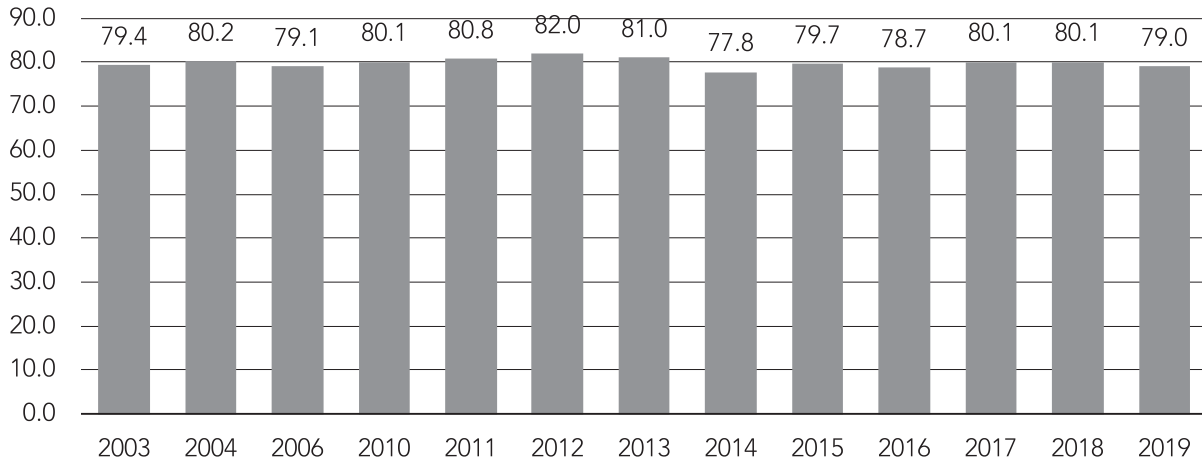
Las estimaciones del portal de datos mundiales sobre la migración del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2021), muestran que en 2020 aproximadamente 84 300 guatemaltecos huyeron el país para buscar un mejor futuro. Aun cuando el flujo migratorio actual continúa siendo menor a los registrados en 1990 y 1995, la tendencia desde 2000 es creciente y acelerada. Se estima que en 2000 en promedio migraron 48 100, cifra que creció a 57 200 en 2005, 66 400 en 2010, y 74 900 guatemaltecos. Naciones Unidas estima que, en 2019, alrededor de 1 205 644 guatemaltecos estaban viviendo fuera de Guatemala, de los cuales el 92.2 % se encuentran en países desarrollados, principalmente en EE. UU., con el 88.8 %.

En sus informes, el IGSS (2021) muestra que el número de cotizantes, que es una aproximación técnica al número de empleos formales, creció de 855 596 en 1995 a 1 289 882 en 2020, a

una tasa media anual de 1.7 %, por debajo del crecimiento poblacional, que según las mediciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), fue de 2.0 % durante ese período. Si con el fin de evitar distorsiones se excluye a 2020 del análisis, por ser el año en el que se produjo el impacto más severo de la pandemia de la COVID-19, en promedio el sector formal produce al año solamente 20 634 plazas nuevas formales, muy por debajo de la demanda asociada al porcentaje de adultos jóvenes que cada año se incorporan al mercado de trabajo. La gran mayoría de la población labora en el mercado informal, que concentra alrededor del 80.0 % de los trabajadores efectivos.

El problema del mercado informal no es su carácter paralelo o no registrado, sino que en muchos casos no garantiza ingresos dignos y condiciones apropiadas de trabajo, destacando la carencia de protección social. Una muestra del efecto de la informalidad económica sobre el mercado de trabajo es la inequidad en la distribución del ingreso, ya que el ingreso promedio de los asalariados es Q2454.0 mensuales, por debajo del salario mínimo vigente en ley. La inequidad es aguda cuando se considera la distribución entre los ámbitos urbano y rural, ya que en el área metropolitana

**GRÁFICA 6. | Importancia del empleo informal como porcentaje del total, años disponibles del período 2003-2019**



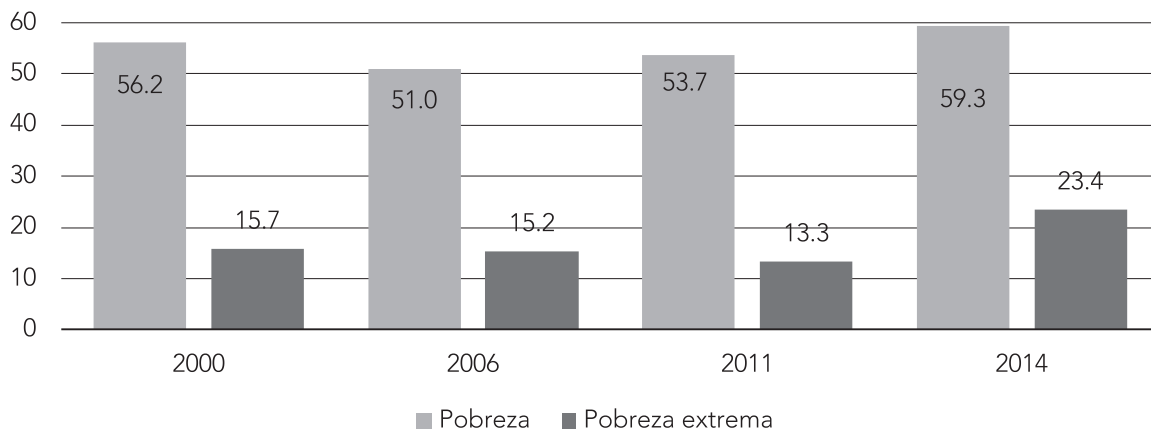
Fuente: Icefi con datos de la Organización Internacional del Trabajo.

el ingreso medio de los asalariados es de alrededor de Q3657.0 mensuales, en el resto del área urbana de Q2419.0 mensuales y en el área rural de tan solo Q1861.0. Esta inequidad la explica el hecho de que prácticamente toda la demanda de trabajo rural está asociada a las grandes plantaciones monocultivistas, sin control estatal efectivo. La situación es aún más precaria si el análisis se desagrega por género,

ya que en promedio en el área rural las mujeres devengan ingresos 12.2 % menores que los de los hombres, y 7.3 % menores que a los de los hombres en el área urbana (INE, 2019).

La forma más profunda de exclusión social es la pobreza, especialmente la miseria, y cuya reducción fue uno de los propósitos más importantes de los Acuerdos de Paz.

**GRÁFICA 7. | Pobreza y pobreza extrema como porcentaje de la población. Datos disponibles del período 2000-2014**



Fuente: Icefi con base en datos del INE.

Lamentablemente la escasa creación de empleos formales y dignos, la falta de distribución de recursos hacia los trabajadores, y sobre todo la estructura económica dominante, no han permitido reducir la pobreza. Al contrario, los datos del INE muestran que la pobreza ha crecido, tanto en su dimensión general como en la pobreza extrema.

La ausencia de oportunidades se refleja en el retroceso de la posición de Guatemala en el Índice de Desarrollo Humano, al pasar de la posición 108 en 1995 a la 127 en 2019. El funcionamiento social, y especialmente la carencia de oportunidades, se han mantenido relativamente constantes, y con ello la situación para la gran mayoría en Guatemala no ha mejorado en los últimos veinticinco años. Esta realidad sugiere que, pese a que se suscribió una agenda de desarrollo como los Acuerdos de Paz, no se ha cumplido ni implementado.

## **4.2. La necesidad de replantear el Estado para un futuro mejor**

En sentido estricto, no puede considerarse que el modelo económico planteado en los Acuerdos de Paz, muy similar al de la Constitución Política de la República, haya fracasado. Sin embargo, es preciso criticarlo, porque no define metas adecuadas para erradicar las causas de la guerra, y las metas que incluye, han demostrado fundamento técnico débil o erróneo.

En materia económica, los Acuerdos de Paz no establecen los mecanismos que el Estado debe usar para verificar que las condiciones en el mercado para mejorar la distribución de los ingresos y la reducción de la pobreza. Pese a que incluyen algunas de las políticas que debían ser implementadas, suplantamiento ha demostrado ser demasiado general o conceptual, sin precisar compromisos para operarlas o implementarlas, limitando la posibilidad de cambiar las condiciones estructurales productivas.

El capítulo siguiente detallará las debilidades técnicas de la mayoría de las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz. Como se verá, varias se han cumplido nominalmente, sin alcanzar los cambios y mejoras reales y estructurales que

buscaban. Como consecuencia, el modelo de los Acuerdos de Paz, aunque bien intencionado, desde la aplicación operativa no logró que la política fiscal se orientara a garantizar derechos, puesto que las metas mínimas cuantitativas en realidad fallaron en fijar una ruta para reorientar el gasto público a atacar las causas de la pobreza, la desigualdad y la marginación social.

Estas reflexiones deben reiterar la necesidad de que el modelo de Estado a construir en Guatemala debe priorizar la garantía de derechos fundamentales. Para el efecto, las metas del presupuesto estatal deben calcularse con rigor y robustez técnica, considerando objetivos como la cobertura universal de servicios como los de salud y educación. También debe replantear el papel del Estado para lograr un modelo emprendedor y regulador del mercado, que cambie los mecanismos actuales, que, como se ha expuesto, reproducen la pobreza, la desigualdad y el subdesarrollo. El Estado debe generar condiciones de competitividad sistémica, aumento de la complejidad económica y de las oportunidades de empleo.

Esta aspiración contrasta con lo que la realidad actual evidencia, un Estado de austeridad, heredero aún de los conceptos del ya caduco Consenso de Washington. Estas visiones anacrónicas desestiman el papel del Estado en la sociedad, y continúan promulgando que los Gobiernos adopten prácticas neoliberales, entre otras cosas: la privatización de las empresas estatales, bajo el supuesto que su funcionamiento restaba eficiencia a la economía; la desregulación en los mercados, creyendo que funcionarían mejor si el Estado no intervenía; y suprimir la inversión para la promoción productiva, planteando que eran de interés privado. Este esquema es paradójico, porque en 1995 el Gobierno, por un lado, se comprometía a crear las condiciones para erradicar las causas de la guerra, por otro lado, privatizó empresas públicas y desreguló la economía, permaneciendo en muchos sentidos inactivo con el propósito de mantener las condiciones que convenían a las élites económicas.

La liberalización extrema de la economía y la minimización del papel del Estado, en realidad han mantenido las causas que originaron la guerra, sin cambio en las condiciones socioeconómicas y productivas. En realidad, para impulsar los cambios a los que apuntó el espíritu de los Acuerdos de Paz y de la propia Constitución Política, el Estado debe ocupar una posición económica de liderazgo, capaz de crear mecanismos para evolucionar el orden económico y corregir el funcionamiento ineficiente de los mercados, que como ya se expuso, son los principales impedimentos del bien común.

Esta posición económica de liderazgo requiere que el Estado promueva una organización emprendedora, que asuma inversiones de mayor riesgo, pero de mayores retornos socioeconómicos, y potenciando mejoras en el funcionamiento de la sociedad y el mercado, tomando decisiones con visión de largo plazo. Es preciso abandonar las posiciones neoliberales, limitadas a la corrección de las imperfecciones del mercado. La nueva visión no solo incluye esta tarea correctiva, sino además la complementa con otras más importantes y sustantivas para el desarrollo y la paz.

El Estado de Guatemala debe ocupar una posición de avanzada hacia el desarrollo económico sostenible y sostenido. Debe crear mercados nuevos, mejorar los bienes y los servicios públicos, apoyándose en la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i). Debe crear condiciones que contribuyan al fortalecimiento de la competencia, necesaria para la favorecer a todas y todos en el mercado y distribuir de mejor forma los beneficios de la productividad social. Se reiteran acciones operativas concretas para alcanzar estos objetivos, como la aprobación e implementación efectiva de una ley de competencia, fortalecer el control de los mercados no competitivos, y la participación del Estado como oferente de bienes y servicios en sectores monopólicos u oligopólicos. Estas medidas contribuirán a la generación de empleo digno y bien remunerado, y a reducir los costos y precios de los bienes y los servicios.

Se deben promover las asociaciones dinámicas entre los sectores público y privado, basadas en criterios de innovación y desarrollo. El primer ejercicio en la reconstrucción de la capacidad del Estado como emprendedor, posicionándolo mucho más allá de la función subsidiaria, es fortalecer los conocimientos y la complejidad económica. Estos son puntos importantes para potenciar la competitividad internacional, que pueden lograrse inicialmente con una mayor inversión en I+D+i (según la experiencia mundial) y lograr con esto fuentes de capacidades productivas y generadoras de empleo. Los datos del Banco Mundial (2020) muestran que el nivel de inversión mundial en I+D+i fue 2.2 % del PIB en 2018, en contraste dramático con el 0.03 % del PIB de Guatemala.

Guatemala se caracteriza por un modelo económico dual, con predominio de la producción agroexportadora monocultivista y extractivista, que basa su competitividad en la explotación de los recursos naturales y salarios bajos, reproduciendo las condiciones de pobreza y marginamiento social, y obliga a muchos a migrar. Para cambiar esta realidad, Guatemala debe aumentar la inversión en I+D+i, para incrementar el acceso al conocimiento, mejorar la competencia, la generación de empleo e incrementar los salarios.

Una nueva visión del Estado guatemalteco debe redirigir la economía hacia la producción en sectores estratégicos, que generan mayores dinámicas económicas, promoviendo la creación de empleo y la demanda de trabajo de mayor nivel de complejidad, que procure un incremento de los salarios. El *Sexto Informe del Estado de la Región*, publicado por el Programa Estado de la Nación (PEN, 2021), destaca que para todos los países centroamericanos, las ramas productivas como agricultura, textiles, confección, calzado, caucho y plástico o servicios a empresas, se consideran como de baja multiplicación de empleo. Sin embargo, Gobiernos guatemaltecos se han dedicado a promoverlos otorgándoles privilegios fiscales y tratamientos tributarios preferenciales y regulaciones especiales para impedir el incremento de los salarios.

Guatemala debe avanzar hacia una estructura productiva basada en sectores que promuevan la mayor creación posible de empleo, particularmente en los más dinámicos y con eslabonamientos económicos amplios. Esto requiere un cambio profundo en la política de incentivos a la inversión, que desmantele los programas que no contribuyen al bienestar de la población, que propicie mayor complejidad económica, que incremente la competitividad sistemática y el pago de salarios, y que amplíe los mercados.

El Estado debe participar activamente en los mercados no competitivos, especialmente

los de importancia estratégica, regulando los precios y las condiciones de interrelación de los agentes para, así, propiciar un mayor acceso de empresas e incrementar la producción y el empleo, mejorando la distribución del ingreso. Uno de los mercados en los que urgen cambios es el bancario, porque, como se analizó, su configuración y funcionamiento actuales dificultan el desarrollo de las MiPymes pese a ser generadoras importantes de empleos. Otro sector prioritario debe ser el eléctrico. En este se deben corregir los costos excesivamente altos, los cuales perjudica a las empresas en el interior de territorio y, con ello, la producción y la generación de empleo.



## 5. Los sesgos y distorsiones derivados de la evaluación cuantitativa simple del cumplimiento de las metas mínimas indicativas

### 5.1. Aspectos técnicos y metodológicos para la evaluación cuantitativa de las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz

El capítulo anterior analizó a detalle y profundidad las debilidades técnicas de la meta mínima cuantitativa que los Acuerdos de Paz fijaron para el crecimiento económico, la cual no se ha podido alcanzar en todos los años del período 1997-2020, con excepción de 2007, en el que justamente el PIB creció 6.0 % en términos reales.

En este capítulo se analizarán las demás metas mínimas cuantitativas, sobre las cuales se alcanzarán conclusiones similares: su planteamiento es técnicamente débil, o abiertamente erróneo. Esto genera sesgos y distorsiones. Principalmente, los datos de este capítulo mostrarán que el gasto en la mayoría de los sectores priorizados en los Acuerdos de Paz ha superado las metas mínimas indicativas, pero los compromisos sustantivos en esas áreas permanecen, en su mayoría, incumplidos.

Para sostener esta conclusión, debe hacerse acá una advertencia metodológica importante. Con excepción del gasto público en vivienda, las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz para la carga tributaria, el gasto social prioritario y la reducción del gasto ejecutado por el Ejército de Guatemala, están expresadas como porcentajes del PIB. Conforme el Banco de Guatemala ha actualizado el sistema de cuentas nacionales, pasando del SCN 1958 al SCN 2001, y de este al SCN 2013, los valores del PIB se han ido

actualizando. Esto ha generado cambios tanto en los valores de las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz, así como en la carga tributaria o el gasto efectivamente ejecutado como porcentaje del PIB, puesto que estos valores son el resultado de calcular el cociente de los ingresos o gastos según la contabilidad estatal, respecto al PIB, que variará según el SCN que se use.

Debido a que el Banco de Guatemala no ha elaborado una serie histórica de valores del PIB que empalme los tres SCN, para este trabajo el Icefi realizó un ejercicio técnico de esta naturaleza. Los resultados de este ejercicio técnico deben manejarse con precaución, ya que, por ejemplo, en el caso de la carga tributaria, incluso pueden ser políticamente sensibles. Como se ha detallado en los capítulos anteriores, el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y el Acuerdo de Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz y la tabla en su anexo (véase

la tabla 1 de este documento), establecieron que la meta mínima indicativa para la carga tributaria era incrementar en 50 % el valor registrado en el año base 1995, resultado que originalmente se acordó alcanzar en 2000, y que en octubre de 1998 se recalendarizó para ser alcanzado en 2002.

Antes de 2001, el cálculo de la meta mínima indicativa de carga tributaria se realizaba así: la contabilidad estatal registró que en 1995 la recaudación tributaria fue de Q6764.4 millones y el PIB en términos nominales según el SNC 1958 era de Q85 156.7, por lo que la carga tributaria resultante es  $6764.4 / 85\ 156.7 = 0.08$  o 8.0 %. El 50 % de esta carga tributaria es 4.0 %, por lo que un incremento de 50 % sobre la carga tributaria de 1995 era  $8.0 \% + 4.0 \% = 12.0 \%$ , valor que por muchos años se asumió como la meta mínima indicativa de carga tributaria.

Con el SNC 2001 el PIB nominal de 1995 se revisó a Q77 361.6 millones, con lo cual la carga tributaria resultante para 1995 es  $6764.4 / 77\ 361.6 = 0.088$  o 8.8 %, por lo que el 50 % de esta carga tributaria es 4.4 %, y la meta mínima indicativa se recalcula como  $8.8 \% + 4.4 \% = 13.2\%$ . Si ahora se realiza el cálculo usando el SCN 2013, el más actualizado, el PIB Nominal de 1995 es de Q81 579.0 millones, con lo cual la carga tributaria resultante para 1995 es  $6764.4 / 81\ 579.0 = 0.0829$  o 8.29 %, por lo que el 50 % de esta carga tributaria es 4.15 %, y la meta mínima indicativa se recalcula como  $8.29 \% + 4.15 \% = 12.44 \%$  o 12.4 % para fines de aproximación. Los cálculos en este capítulo utilizan esta última versión, por ser la más actualizada, pero se advierten las diferencias que puedan existir respecto a cálculos anteriores.

Otro aspecto técnico y metodológico que es preciso abordar es el criterio de clasificación de rubros presupuestarios para integrar los sectores sociales priorizados por los Acuerdos de Paz. Cuando se negoció y redactó el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el manual de clasificación presupuestaria vigente era la versión emitida en 1989, pero

a partir de 1998, con la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf), el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) ha modificado en varias ocasiones el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, siendo la más reciente la sexta edición publicada en 2018, aprobada mediante el Acuerdo Ministerial No. 379-2017.<sup>6</sup> La versión de este manual de 1989 consideraba una clasificación de gasto por sector, mientras que a partir de 1998, la clasificación por sector fue sustituida por la clasificación por finalidad y función, y es la que el Minfin emplea para integrar el gasto sectorial priorizado en los Acuerdos de Paz.

Para guardar la debida consistencia, los datos presentados en este capítulo provienen de las estadísticas financieras que elabora y publica en su página de Internet el Minfin.<sup>7</sup> En estas estadísticas, los datos de gasto social prioritario según la clasificación de los Acuerdos de Paz corresponden a la última versión vigente de la clasificación por finalidad y función.

## 5.2. Las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz y 25 años de gasto público ejecutado en los sectores sociales priorizados

Salvo para posiciones extremistas y que se beneficiaron de la guerra y el genocidio, la legitimidad de las intenciones y la voluntad de la mayoría de quienes negociaron los Acuerdos de Paz, en ambas partes, y su interés por lograr una agenda de desarrollo es incuestionable. El análisis de la información provista en el capítulo 1 de este trabajo muestra la relevancia y vigencia de la mayoría de los compromisos sustantivos de los acuerdos, la mayoría de los cuales se vieron ratificados en agendas globales posteriores, como las Metas de Desarrollo del Milenio, y ahora con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

<sup>6</sup> Disponible en [https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes\\_manuales/manuales\\_dtp/manual6a\\_100418.pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/manual6a_100418.pdf)

<sup>7</sup> Véase <https://www.minfin.gob.gt/gastos>

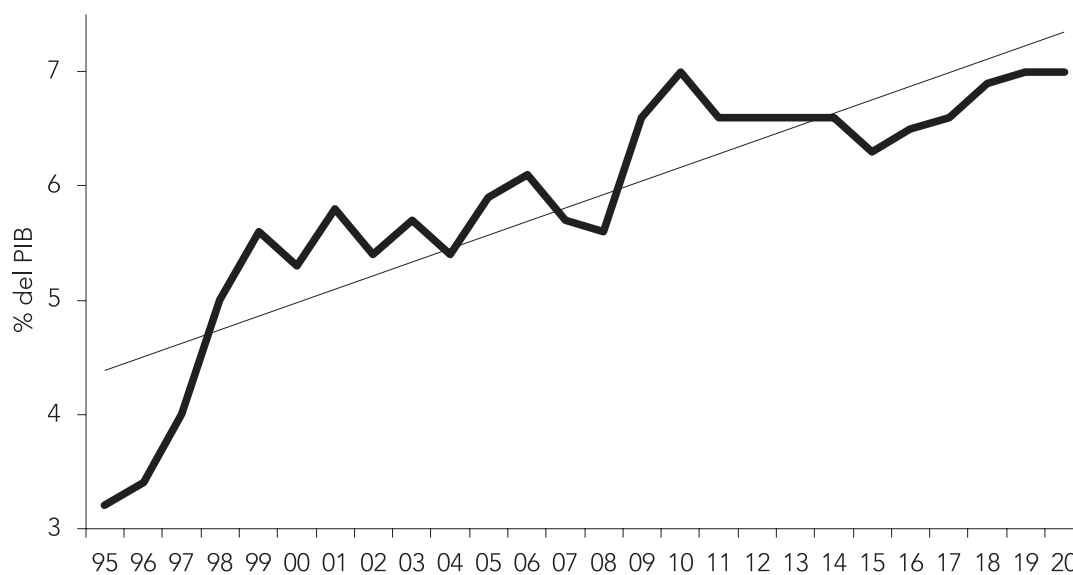
Sin embargo, los análisis y datos que se presentan en esta sección muestran que, pese a la relevancia y vigencia de los compromisos sustantivos, las metas mínimas indicativas que los Acuerdos de Paz establecieron para los compromisos relativos al incremento de la carga tributaria, al incremento del gasto público destinado a los sectores sociales priorizados y la reducción del gasto público destinado al ejército carecieron de sustento y respaldo técnico. Como suele ocurrir en los esfuerzos por cuantificar temas complejos, especialmente si se trata de pronosticar la evolución futura de variables cuya realidad es muy compleja, y que dependen de temas políticos y sociales, incluso pocos años después de la firma de los acuerdos, resultó claro que las metas mínimas indicativas estaban severamente subestimadas, posiblemente influenciadas por los niveles registrados en los años previos a 1996.

Como se explicó en la sección anterior, los rubros que son objeto de seguimiento para evaluar el cumplimiento de las metas mínimas son la carga tributaria, el gasto público en sectores sociales priorizados, técnicamente identificados como las funciones Salud y Asistencia Social, Educación,

Ciencia y Cultura, Vivienda y Seguridad Interna, las transferencias del Gobierno Central al Organismo Judicial, a la Corte de Constitucionalidad y al Ministerio Público y, como sector de referencia, el gasto del Ministerio de la Defensa Nacional. En todos los casos, se emplea la información oficial del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) según el manual de clasificaciones presupuestarias vigente y una serie histórica del PIB nominal técnicamente ajustada al SCN 2013.

El gasto público destinado a estos sectores priorizados durante el período 1995-2020 evidencia una tendencia creciente, al pasar del 3.2 % del PIB en 1995, el año base para las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz, a 7.0 % en 2020, el valor máximo durante el período, pero seguramente influenciado por los gastos extraordinarios asociados a la respuesta gubernamental a la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, el comportamiento no ha sido uniforme, ya que se registran períodos con caída, en algunos casos asociados con las orientaciones políticas y estratégicas de los Gobiernos de turno. Destacan períodos de crecimiento acelerado durante las administraciones del presidente Álvaro Arzú Irigoyen (1995-1999),

**GRÁFICA 8. Gasto público en los sectores sociales priorizados por los Acuerdos de Paz como porcentaje del PIB 1995-2020**



Nota: incluye los siguientes sectores sociales priorizados: Salud y Asistencia Social; Educación, Ciencia y Cultura; Vivienda; Seguridad Interna; Organismo Judicial; Corte de Constitucionalidad; y, Ministerio Público.

Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

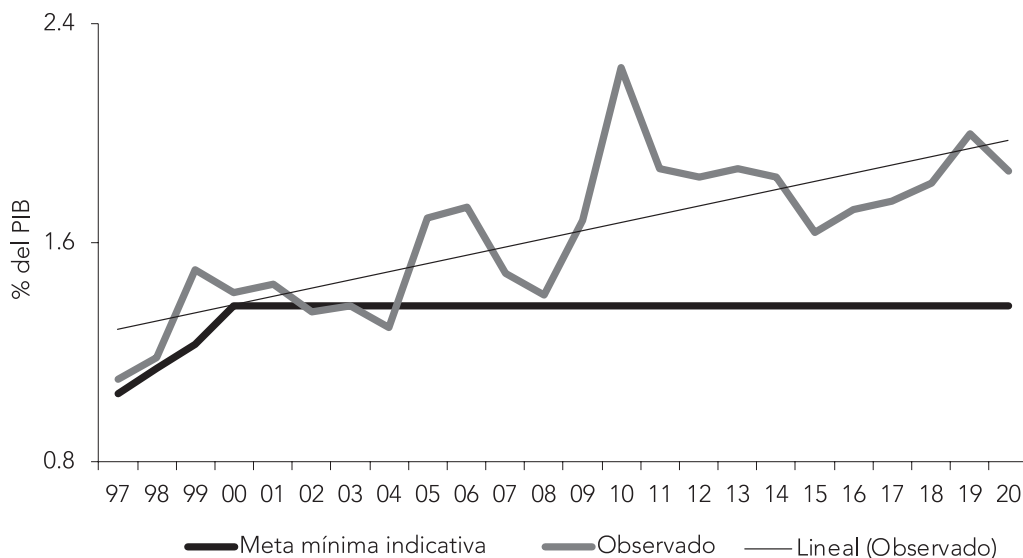
que coherente con la efervescencia y el impulso de los años inmediatamente posteriores al final de las negociaciones y la firma de los acuerdos, el gasto social priorizado pasó del 3.2 % del PIB en 1995 a 5.6 % en 1999. El otro período de crecimiento acelerado fue el del presidente Álvaro Colom Caballeros (2008-2011), que con una vocación socialdemócrata, buscó impulsar una política contracíclica al incrementar el gasto social priorizado de 5.6 % del PIB en 2008 a 7.0 % en 2010, como compensación al impacto de la crisis financiera internacional de esos años.

Es evidente que los negociadores de la paz en Guatemala carecían de criterios e insumos técnicos que les permitiese anticipar este comportamiento del gasto social priorizado. Claramente, al definir las metas mínimas indicativas los acuerdos, consideraron el crecimiento del gasto social priorizado, el cual, en general, plantearon como un incremento de 50 % como porcentaje del PIB, respecto al nivel de 1995, el año base. Sin embargo, este incremento se concibió como un salto gradual en tres años de una sola vez, con lo cual, a partir de 2000, las metas mínimas indicativas quedaron invariantes. Además, las metas

mínimas indicativas se definieron solamente en términos de incremento del gasto público, sin vincularse a resultados de ese gasto en cada sector priorizado. En relativamente pocos años, estas características probarían ser errores técnicos de fondo en la definición de las metas mínimas indicativas, ya que en general hoy están superadas con holgura, pero los problemas sustantivos y de fondo que los Acuerdos de Paz buscaban resolver, persisten, y en demasiados casos, han empeorado de manera aguda.

En el caso del gasto público en salud y asistencia social, aunque creció significativamente en el período 1997-1999, cayó durante el período 2000-2004 (el Gobierno del presidente Alfonso Portillo), incluso por debajo de la meta mínima indicativa. Esta caída se revirtió en 2005, y desde entonces, aunque con períodos de caída y crecimiento, el gasto en este sector se ha mantenido arriba de la meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz, lo cual sugeriría que los da por cumplidos. No obstante, la realidad de la salud en Guatemala es trágica, muy lejos del espíritu de los acuerdos, en el sentido de erradicar las carencias sanitarias como causa estructural de la guerra y el conflicto.

**GRÁFICA 9. Gasto público en salud y asistencia social: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB**



Nota: La meta se definió como un incremento de 50 % sobre el gasto registrado en el año base 1995, el cual fue 0.9 % del PIB. Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

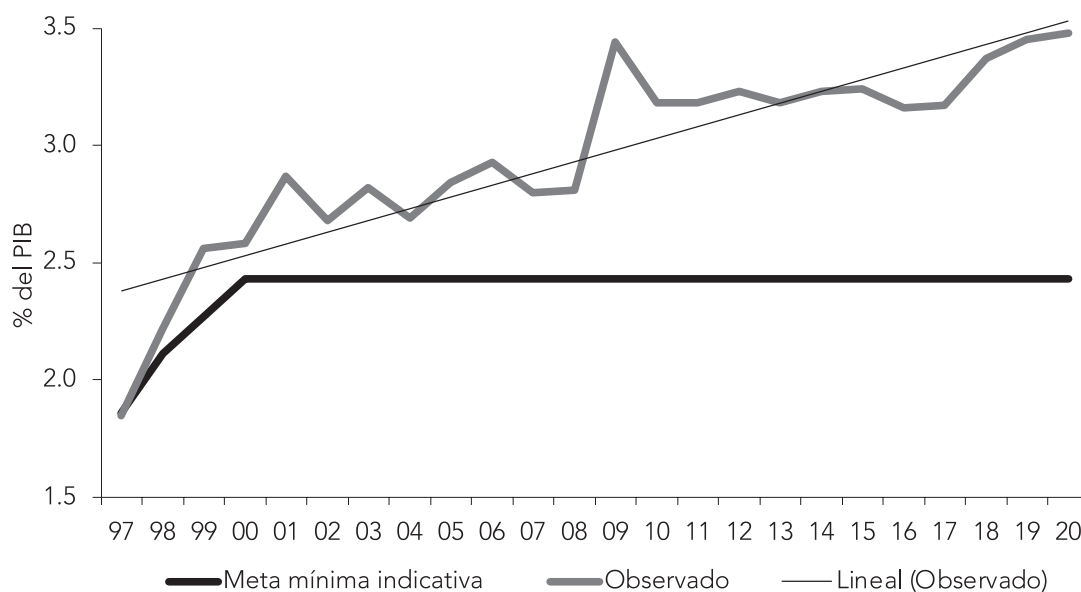
Aunque durante el período 1995-2020 la tendencia del gasto público en seguridad y asistencia social como porcentaje del PIB es creciente, lo cual se refleja en algunas mejoras en los indicadores de salud durante el período, es claro que ambos son insuficientes para mejorar de manera sustantiva la salud en Guatemala, que en todo caso era el espíritu de los Acuerdos de Paz. Quizá el indicador más vergonzoso para Guatemala es la prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 5 años, para el cual el último dato disponible es de 46.7 % (2015), el cual seguramente se incrementó con el impacto de la pandemia, y que es menor al 55.4 % de 1995, pero se ubica entre los más altos del mundo. Sin embargo, el nivel vergonzosamente alto de la prevalencia de la desnutrición crónica infantil no es el único problema de salud en Guatemala. Indicadores como la mortalidad materna sigue siendo excesivamente alto, y recientemente se ha deteriorado pasando de 68 por cada 100 000 nacidos vivos en 2014 a 107 en 2018, incumpliendo el compromiso sobre la mortalidad materno infantil que se asumió en el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y

Situación Agraria de reducir antes de 2000 en 50 % respecto al nivel de 1995 (91 por cada 100 000 nacidos vivos).

La discrepancia entre el incremento en el gasto público como porcentaje del PIB en salud y asistencia social, al punto de superar la meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz, quizá quede globalmente evidenciada en el hecho que hoy en Guatemala el 53.6 % del gasto en salud es cubierto con recursos directos del bolsillo de los guatemaltecos (Icefi, 2021). Este caso evidencia cuán inadecuada y anacrónica resulta la meta de los acuerdos, y urge reemplazarla o actualizarla con otros criterios, para los cuales en la actualidad existen más referencias y criterios base, como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y sus ODS. Esta conclusión se repetirá prácticamente para todas las metas mínimas indicativas de los acuerdos.

El carácter técnicamente incorrecto y anacrónico de la meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz, salta a la vista en el caso del gasto público en Educación, Ciencia y Cultura.

**GRÁFICA 10. Gasto público en educación, ciencia y cultura: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB**



Nota: La meta se definió como un incremento de 50 % sobre el gasto registrado en el año base 1995, el cual fue 0.9 % del PIB. Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

Prácticamente desde 1998, el segundo año de evaluación y seguimiento, según el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz, el gasto ejecutado en este sector superó la meta mínima indicativa con una tendencia creciente y un salto significativo en 2009, cuando un gran número de maestros con contratos temporales fueron presupuestados con contratos de trabajo fijos.

Sin embargo, pese a este crecimiento en el gasto público en educación, ciencia y cultura, persisten las falencias que los Acuerdos de Paz buscaban corregir. La educación en Guatemala continúa muy lejos de ser universal. La tasa neta de cobertura en el nivel primario mejoró del 69.0 % en 1996 a 94.9 % al 1 de junio de 2021, la más alta de todos los niveles educativos, pero que aún deja a fuera a miles de niños y niñas. En los demás niveles educativos la historia es distinta, con crecimiento, pero agudamente insuficiente al mantener niveles muy altos de exclusión: la tasa neta de cobertura del nivel preprimario pasó de 20.3 % en 1996 a 62.4 % al 1 de junio de 2021; la tasa neta de cobertura del nivel básico pasó de 20.3 % en 1996 a 47.6 % al 1 de junio de 2021; y la tasa neta de cobertura del nivel diversificado, el más excluyente de todos, pasó de 13.5 % en 1996 a 25.0 % en 2021.

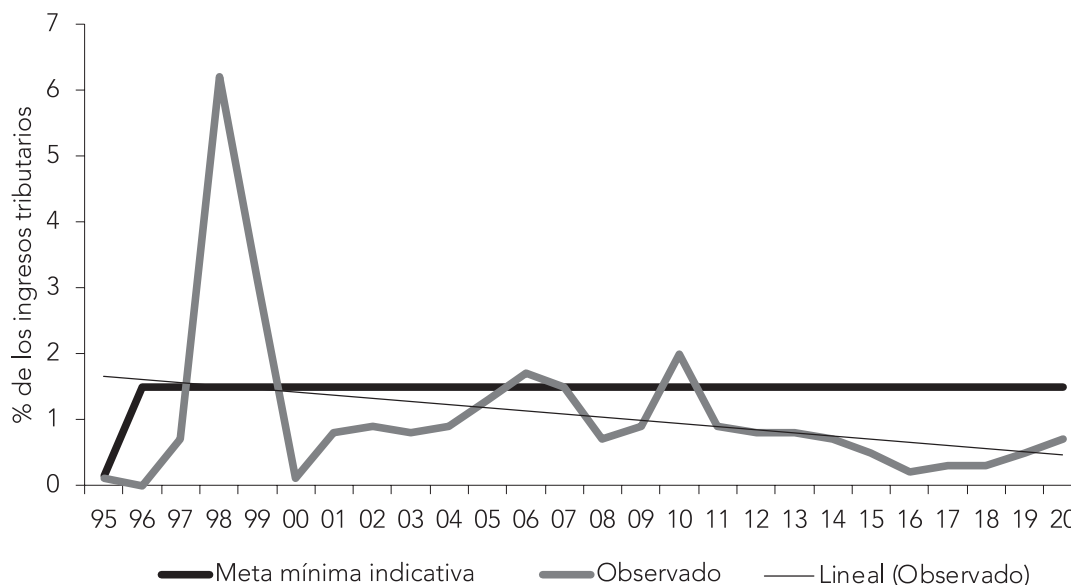
Las carencias del sistema educativo guatemalteco trascienden la exclusión, ya que para quienes tienen la fortuna de ir a la escuela, enfrentan carencias en términos de escasez de cuadernos de trabajo, libros de texto y útiles escolares. La calidad de la educación también es baja, ya que, según los últimos datos disponibles, en ningún nivel educativo se superaba el 50 % de logro en las evaluaciones de matemática y lectura, y para el caso de los graduandos de diversificado, solamente uno de cada diez estudiantes superaba la prueba de matemática y cuatro la de lectura, mientras que solamente cuatro de cada diez docentes superan la prueba de matemática y cinco la de lectura. Estas cifras pueden que hayan empeorado, dados los impactos en las condiciones de la calidad educativa que se están presentando por las nuevas modalidades de estudio en el marco de la pandemia (Icefi, 2021).

En el proyecto de presupuesto para 2022, pese a recomendar en el presupuesto del Ministerio de Educación un incremento de Q2040.2 millones, el Gobierno se fijó como meta dejar de entregar: 386 257 cuadernos de trabajo en el nivel preprimario; 7 884 832 textos impresos en el nivel primario; 1 536 573 textos impresos para la primaria bilingüe intercultural, violando compromisos sustantivos asumidos en el Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas; y 1 068 324 textos impresos para el nivel básico. Con estos datos, el sector educación ejemplifica el hecho que un incremento presupuestario no necesariamente se traduce en ampliar la cobertura del sistema educativo, ni en mejorar la calidad de la educación. Así, no solo el nivel de la meta mínima indicativa que los Acuerdos de Paz fijaron para el sector educación está equivocado, sino que además no se acompañó de metas para los resultados educativos.

Quizá el sector vivienda es la única excepción a las críticas hasta ahora anotadas a las metas mínimas indicativas de los Acuerdos de Paz para el gasto social prioritario. Por un lado, a diferencia de las demás metas, que fueron expresadas como incrementos del gasto como porcentaje del PIB ejecutado en el año base 1995, la del sector vivienda se definió como el 1.5 % de los ingresos tributarios. Por otro lado, a diferencia de los demás sectores, el gasto ejecutado de este sector, como porcentaje de los ingresos tributarios, no tiene una tendencia creciente. Asilando el efecto distorsionador de los crecimientos extraordinarios registrados en 1998 y 1999, la tendencia promedio es horizontal, pero cóncava hacia abajo, con tendencias creciente en el período 1995-2010 y decreciente en 2011-2020.

Con excepción del gasto ejecutado en 1998, 1999, 2006, 2007 y 2010, en el resto de los años del período 1995-2020 se ha incumplido la meta mínima cuantitativa de gasto público en el sector vivienda, con lo cual puede considerarse válida y vigente. Estos resultados evidencian el desinterés del Gobierno por invertir en vivienda popular, el cual contrasta con el enorme déficit habitacional, estimado en 2.2 millones de viviendas. Además

**GRÁFICA 11. Gasto público en vivienda: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1995-2020, como porcentaje de los ingresos tributarios**



Nota: La meta se definió como piso de 1.5 % de los ingresos tributarios.

Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

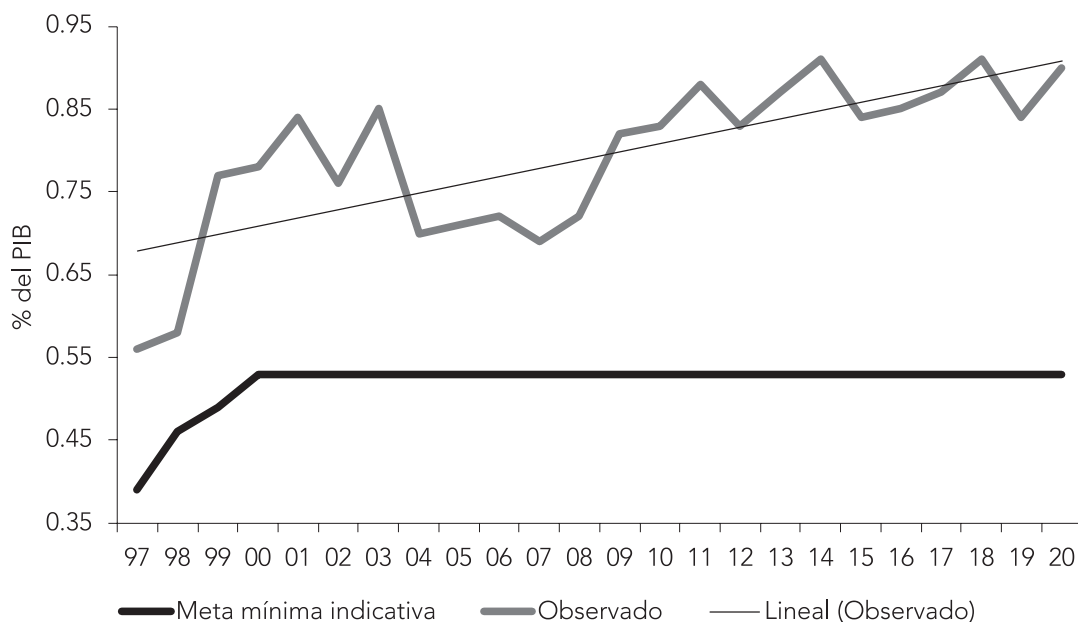
del desinterés gubernamental, el déficit habitacional enorme también obedece a lo que se advirtió en el capítulo anterior, en cuanto a las deficiencias que persisten en el sistema financiero guatemalteco, el cual mantiene o incluso ha incrementado las dificultades para acceder al crédito, incumpliendo varios de los compromisos sustantivos asumidos en el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Con esto, los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz con relación a solucionar la problemática de la vivienda continúan como los claramente incumplidos, incluso con gasto ejecutado por debajo de la meta mínima indicativa.

Las metas mínimas indicativas para el gasto en seguridad interna, y las transferencias para el Organismo Judicial, la Corte de Constitucionalidad y el Ministerio Público también están técnicamente erradas. En los tres casos el gasto ejecutado tiene tendencia creciente durante el período 1997-2020, y prácticamente en todo el período sobre las metas mínimas indicativas, evidenciándolas

subestimadas. De nuevo, que el gasto ejecutado en estos sectores haya superado las metas de los Acuerdos de Paz no ha significado que se hayan cumplido los compromisos sustantivos asociados, ni que se hayan corregido las fallas que el espíritu de los acuerdos buscaba.

Pese a que informes como los que publica la organización Diálogos (2021) y el *Impunidad y redes ilícitas: un análisis de su evolución en Guatemala* elaborado por el Ministerio de Gobernación (2020) muestran tendencias decrecientes en la violencia, la seguridad ciudadana continúa siendo precaria, con numerosos actos delictivos y cobertura geográfica insuficiente de la Policía Nacional Civil. Delitos como las extorsiones muestran una tendencia creciente, mientras que la violencia intrafamiliar se incrementó en 2020, lo cual se asocia con las medidas sanitarias que limitaron la movilidad. La penetración del crimen organizado internacional, especialmente el narcotráfico y el tráfico ilegal de personas, continúa agudizándose y constituye un problema de creciente preocupación internacional.

**GRÁFICA 12. Gasto público en seguridad interna: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB**



Nota: La meta se definió como un incremento de 50 % sobre el gasto registrado en el año base 1995, el cual fue 0.4 % del PIB.  
Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

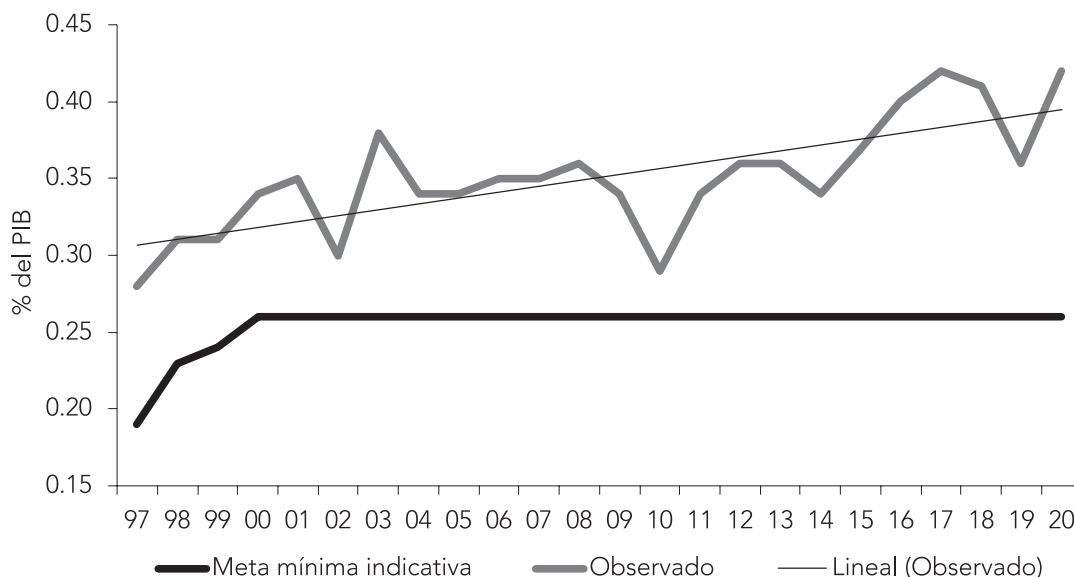
Pese al incremento en las transferencias del Gobierno Central al Organismo Judicial, a la Corte de Constitucionalidad y al Ministerio Público, la disfuncionalidad de estos órganos y la impunidad continúan siendo problemas muy graves. El informe *Impunidad y redes ilícitas: un análisis de su evolución en Guatemala* elaborado por la fundación Myrna Mack (2019), expone la gravedad del problema, analizando a detalle casos emblemáticos en los que las fallas del sistema de administración de justicia son particularmente severas, pese a los incrementos en los recursos presupuestarios asignados y ejecutados. De manera paralela al problema de la impunidad, la disfuncionalidad e inefectividad del sistema de administración de justicia se evidencia en la gravedad del problema de la corrupción, tal como lo evidencia el libro del Icefi titulado *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad, y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano* (2017).

El Organismo Judicial continúa demostrando deficiencias administrativas. El *Segundo Informe de Hallazgos* del Observatorio Judicial

del Sistema de Justicia Penal en Guatemala (2020) advierte que los procesos judiciales en Guatemala pueden llegar a demorar más de 800 días, cuando la legislación vigente establece que deberían durar entre 251 y 341 días. Además, detectó anomalías en la prisión preventiva, la eficiencia de los procesos, robustez de los medios de prueba, y fundamentos de las sentencias penales, reparación digna y transformadora, respuesta al fenómeno de violencia contra la mujer y a los fenómenos de la corrupción y delincuencia organizada.

El hecho que el Ministerio Público, juntamente con la Cicig, fue una de las entidades del Estado en las que la ciudadanía más confió a raíz de las investigaciones y acusación en escándalos mayúsculos de corrupción en 2015, se refleja en el incremento de las transferencias del Gobierno Central para incrementar su presupuesto, el cual pasó de 0.21 % del PIB en 2015 a 0.34 % del PIB en 2018. Durante este período, el desempeño del Ministerio Público se acercó al espíritu de los Acuerdos de Paz, en particular los compromisos sustantivos incluidos en el Acuerdo sobre el

**GRÁFICA 13. Transferencias al Organismo Judicial y la Corte de Constitucionalidad: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB**



Nota: La meta se definió como un incremento de 50 % sobre el gasto registrado en el año base 1995, el cual fue 0.17 % del PIB.  
Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, con relación a que la reforma y modernización de la administración de justicia deben dirigirse a impedir que genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción.

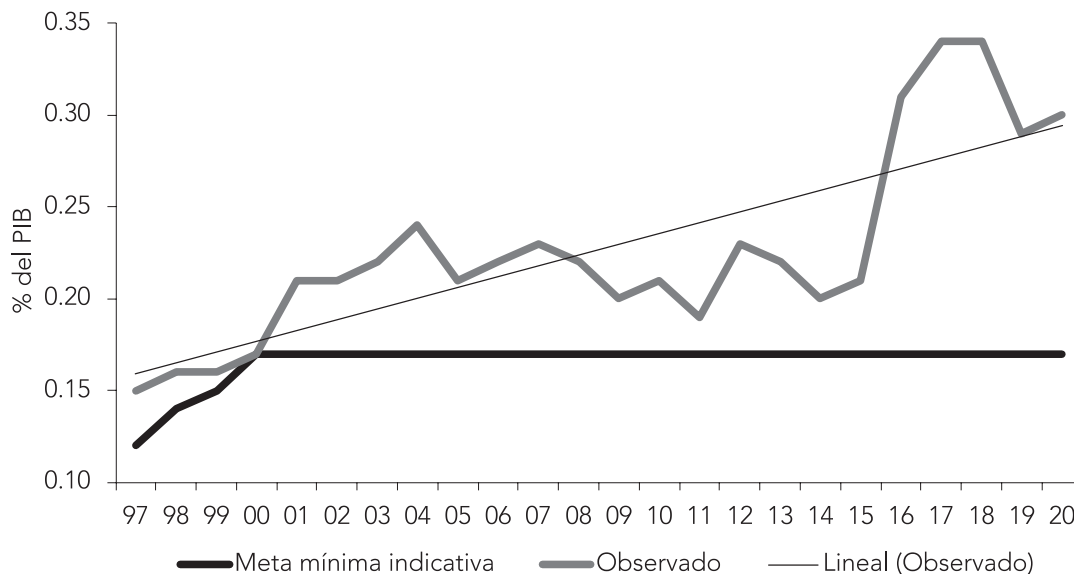
Sin embargo, lamentablemente desde el cambio de autoridades superiores operado en 2018, el Ministerio Público demostró un viraje brusco, con actuaciones muy cuestionables y con señalamientos muy graves de captura y connivencia con estructuras corruptas y vinculadas con el crimen organizado. Posiblemente el principal indicador de la gravedad de esta situación regresiva es que el Gobierno de los EE. UU. sancionó a María Consuelo Porras Argueta de Porres, actual fiscal general y jefa del Ministerio Público de Guatemala, incluyéndola en la *Lista de Actores Corruptos y Antidemocráticos*,<sup>8</sup> coloquialmente conocida como «lista Engel», señalándola de obstruir investigaciones de actos de corrupción e interferir en investigaciones

criminales. Según el Departamento de Estado de EE. UU., el patrón de obstrucciones perpetuadas por la fiscal general Porras incluyen ordenar a fiscales del Ministerio Público ignorar casos por consideraciones de tipo político, y perjudicar activamente las investigaciones de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (Feci), incluyendo la destitución ilegal del fiscal Juan Francisco Sandoval, y transferir y destituir a otros fiscales que investigan casos de corrupción. Además, incluyeron en este listado a Ángel Arnoldo Pineda Ávila, actual secretario general del Ministerio Público, por obstruir investigaciones sobre actos de corrupción y alertar a funcionarios que se les estaba investigando por actos de corrupción.

La gravedad de este deterioro en el Ministerio Público reitera que una meta sobre el monto de gasto público ejecutado no es suficiente para evaluar el cumplimiento de los compromisos sustantivos de los Acuerdos de Paz. Aún una meta indicativa sobre el gasto público técnicamente bien formulada no podría detectar

<sup>8</sup> Véase <https://www.state.gov/united-states-announces-actions-against-seven-central-american-officials-for-undermining-democracy-and-obstructing-investigations-into-acts-of-corruption/>

**GRÁFICA 14. Transferencias al Ministerio Público: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020, como porcentaje del PIB**



Nota: La meta se definió como un incremento de 50 % sobre el gasto registrado en el año base 1995, el cual fue 0.11 % del PIB.  
Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

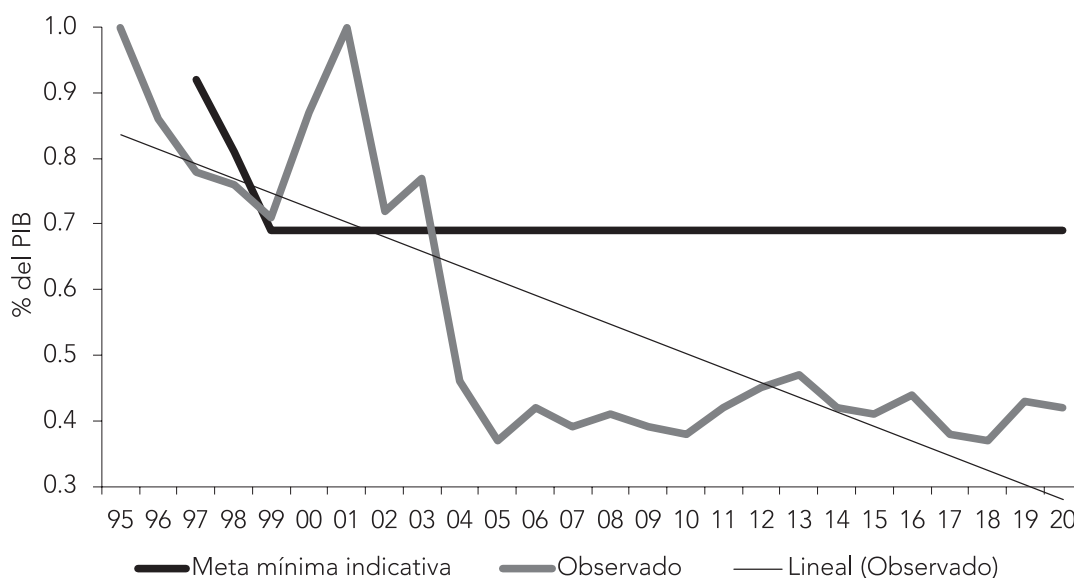
las complejidades de la realidad, como que la gestión del Ministerio Público logró avances significativos para cumplir el espíritu de los acuerdos, pero que con un cambio de autoridades la situación se revirtió de manera grave. Además de metas actualizadas y corregidas del monto del gasto ejecutado, es preciso que la evaluación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, o de cualquier otra agenda de desarrollo, complemente las metas de incremento de gasto público en sectores prioritarios con metas sobre los resultados y evaluaciones sobre la gestión.

Además de las referentes al incremento del gasto público en los sectores priorizados, las metas mínimas indicativas de gasto público recogieron el compromiso asumido en el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática de reorientar el uso y distribución del presupuesto del Ejército. En particular, se cuantificó como meta para 1999 el compromiso de reducir en 33 % respecto el gasto del Ejército como porcentaje del PIB ejecutado en 1995, con el propósito de liberar recursos y redirigirlos a los programas de educación, salud y seguridad ciudadana.

Aunque inicialmente el Gobierno del presidente Arzú cumplió con este compromiso hasta 1999, con el cambio de Gobierno en enero de 2000, la administración del presidente Portillo incrementó el presupuesto del Ejército, incumpléndolo. Sin embargo, con un nuevo cambio de autoridades en enero de 2004, el presidente Óscar Berger redujo el presupuesto del Ejército, colocándolo considerablemente por debajo de la meta indicativa de los Acuerdos de Paz. En términos cuantitativos, a partir de 2004 esta meta puede considerarse cumplida, toda vez desde ese año el gasto público como porcentaje del PIB ejecutado por el Ejército de Guatemala no ha excedido el 67 % del ejecutado en 1995.

Sin embargo, una vez más, los compromisos sustantivos de los Acuerdos de Paz, en particular del Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, con todo y sus carencias y limitaciones, va mucho más allá de la reducción del presupuesto del Ejército. La revisión realizada en el capítulo 1 de este trabajo muestra que ese acuerdo en particular contiene compromisos sustantivos de gran importancia y

**GRÁFICA 15. Gasto ejecutado por el Ejército de Guatemala: observado y meta indicativa de los Acuerdos de Paz 1995-2020, como porcentaje del PIB**



Nota: La meta se definió como una reducción de 33 % del gasto registrado en el año base 1995, el cual fue 1.0 % del PIB. Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

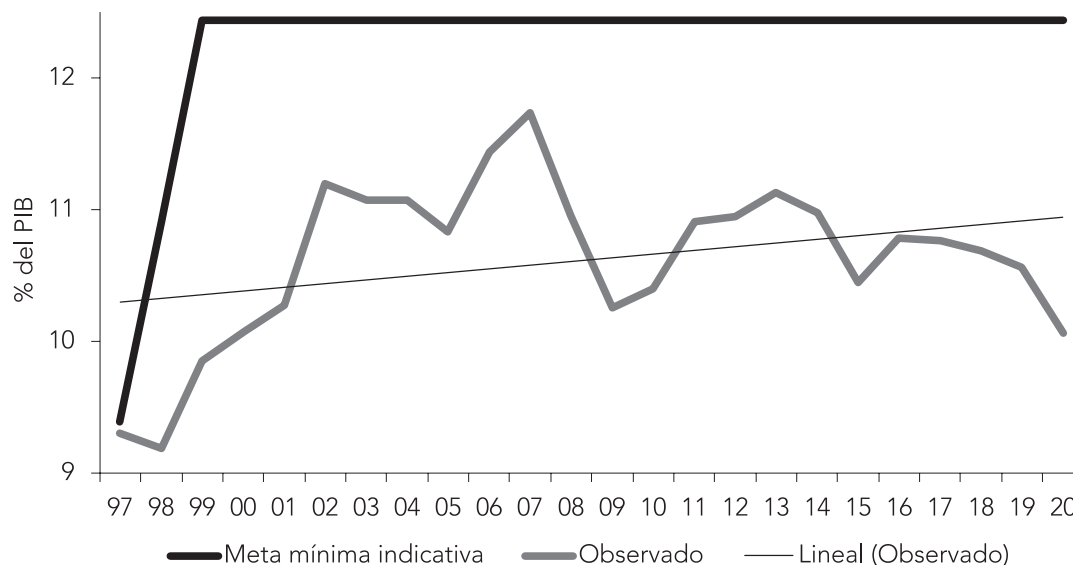
actualidad, como la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de los esfuerzos de la justicia transicional o la participación de efectivos militares en tareas de seguridad ciudadana. Además, siguen causando controversia y preocupación la movilización y las demandas de los militares retirados y los exintegrantes de las PAC y los CVDC, quienes recientemente recurrieron a la violencia para demandar que el Congreso de la república les aprobase pagos por sus acciones durante la guerra, en contravención directa con el contenido de los Acuerdos de Paz.

Para el financiamiento del gasto social adicional en los sectores sociales priorizados, los Acuerdos de Paz acertadamente establecieron el compromiso del Gobierno para elevar la carga tributaria, toda vez los ingresos provenientes del pago de impuestos no solo son la principal fuente de financiamiento del presupuesto, sino, además, son la fuente de financiamiento económicamente más sana y sostenible. Sin embargo, como se explicó en el capítulo 3 de este documento, desde los años inmediatamente posteriores a la firma de la paz, el cumplimiento de la meta mínima indicativa para la carga tributaria enfrentó resistencia y dificultades

políticas severas. Tan temprano como febrero de 1998 las autoridades reconocieron que no la cumplirían en 2000, el plazo originalmente acordado, y solicitaron a la CAAP reprogramar su cumplimiento para 2002, lo cual fue autorizado en octubre de 1998. Sin embargo, el Gobierno la incumplió en también en 2002, y a la fecha permanece incumplida.

Como lo analiza a detalle el capítulo dedicado al caso guatemalteco en el libro *Política fiscal: Expresión del poder de las élites centroamericanas* (Icefi, 2015), esta meta permanece incumplida pese a numerosos intentos de reformas tributarias a lo largo del período 1997-2020. Se han reformado, o se han intentado reformar prácticamente la totalidad de las leyes tributarias. También se han realizado numerosos esfuerzos por fortalecer las capacidades de la Superintendencia de Administración Tributaria. Ninguno de estos esfuerzos ha logrado alcanzar la meta mínima indicativa de carga tributaria, la cual es clave y central para financiar de manera sana y sostenible el gasto público adicional que requiere el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, o de cualquier otra agenda de desarrollo para Guatemala.

**GRÁFICA 16. Carga tributaria: observado y meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz 1997-2020**



Nota: La meta se definió como un incremento de 50 % sobre la carga tributaria del año base 1995, la cual fue 8.3 %.  
Fuente: Icefi con base en datos del Minfin y del Banco de Guatemala.

Los desafíos técnicos y políticos para lograr una reforma tributaria que alcance esta meta son considerables, y lamentablemente la situación continúa deteriorándose. Pese a la tendencia creciente que la carga tributaria registró en el período 1997-2007, cuando alcanzó su máximo histórico de 11.7 %, por debajo de la meta de 12.3 %, la crisis financiera internacional de 2008-2009 generó una caída retrocediendo al 10.3 % en 2009, el nivel que había registrado en 2001. Luego de un crecimiento modesto en el período 2010-2013, resultado de la reforma tributaria aprobada en 2012 y la recuperación luego de la crisis financiera, la tendencia de la carga tributaria en el período 2014-2020 ha sido de caída, por factores diversos, incluyendo escándalos de corrupción como el caso *La Línea* de abusos en el sistema aduanero, aprobación de privilegios fiscales abusivos, negligencia en la administración tributaria y, en 2020, el impacto económico de la pandemia de la COVID-19, con excepción de este último, todos contrarios y violatorios de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.

Lograr una reforma que incremente la carga tributaria exige superar los desafíos técnicos y políticos que han hecho de la insuficiencia de los ingresos estatales un problema crónico para Guatemala. Esta reforma debe ser cuidadosamente concebida, porque el objetivo no debe ser únicamente incrementar la recaudación, sino hacerlo mejorando la justicia del sistema tributario en su conjunto, consistente con la aspiración plasmada en el compromiso por la progresividad global que incluyeron los acuerdos. Además, debe ser el resultado de un proceso político necesariamente democrático y legítimo, en el que hayan participado en condiciones de igualdad numerosos y diversos sectores sociales y políticos, dejando atrás los esquemas de negociación entre élites que caracterizaron las reformas que fracasaron en las décadas pasadas. Debe ser parte de un plan integral como la *Agenda Fiscal Centroamericana 2021-2030* que plantea el Icefi (2021), que retome el espíritu de los Acuerdos de Paz con un ímpetu renovado.

## 6. Conclusiones

- La formulación técnicamente errada de la mayoría de las metas mínimas indicativas para crecimiento económico, carga tributaria, incremento del gasto social en los sectores priorizados y la reducción del presupuesto del Ejército de Guatemala dificultan la evaluación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- La meta mínima indicativa de carga tributaria permanece incumplida. Tan temprano como febrero de 1998 el Gobierno reconoció que no la cumpliría en el plazo originalmente acordado, por lo que solicitó a la CAAP su recalendarización a 2002, en vez de 2000, lo cual fue aprobado en octubre de 1998. Las dificultades para cumplir esta meta también dieron origen en 1998 a la iniciativa para un pacto fiscal, el cual se concretó con un acuerdo político suscrito en mayo de 2000. La gran mayoría de compromisos del Pacto Fiscal de 2000 también permanecen incumplidos.
- No existe evidencia que justifique la meta de 6 % de crecimiento económico, ni tampoco de cómo esa tasa de crecimiento pueda producir el efecto esperado sobre el aumento del bienestar de la población. Las razones que explican por qué la economía guatemalteca no crece a esa tasa incluyen el hecho de que desde 1995 no existen las condiciones estructurales requeridas para alcanzarla, incluyendo niveles bajos de inversión pública y privada, pérdida de competitividad y falta de competitividad sistémica, agotamiento del mercado, saturación de las condiciones internas de producción, mercado laboral deficiente, inequidad en la distribución del ingreso y falta de oportunidades y generación de empleos dignos y bien remunerados.
- Las metas mínimas indicativas para el gasto público en los sectores sociales priorizados se concibieron como un salto una sola vez, con lo cual a partir de 2000 estas metas quedaron invariantes. Además, las metas se definieron solamente en términos de incremento del gasto público, sin vincularse a resultados de ese gasto en cada sector priorizado. En pocos años, relativamente, estas características probarían ser errores técnicos de fondo, ya que en general hoy la mayoría de las metas para el incremento del gasto social están superadas con holgura, pero los problemas sustantivos y de fondo que los Acuerdos de Paz buscaban resolver, persisten, y en demasiados casos, han empeorado de manera aguda.
- Lograr una reforma que incremente la carga tributaria exige superar los desafíos técnicos y políticos que han hecho de la insuficiencia de los ingresos estatales un problema crónico para Guatemala.



## 7. Recomendaciones

- La sociedad civil organizada, la comunidad internacional y un grupo amplio y diverso de sectores sociales deben demandar al Gobierno recuperar y activar la institucionalidad vinculada a los Acuerdos de Paz. En especial, debe recuperarse el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP), cumpliendo con lo que establece la *Ley Marco de los Acuerdos de Paz*, Decreto del Congreso de la República No. 52-2005, y se active la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (Copadeh) para realizar un trabajo efectivo.
- Entre otras acciones correctivas, la Copadeh y el CNAP deben conformar una instancia técnica que elabore una propuesta de corrección de las metas y los instrumentos técnicos para evaluar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, incluyendo la evaluación de resultados del gasto público en los sectores priorizados. Este esfuerzo debe acoplar las nuevas metas a otras agendas de desarrollo, muy especialmente la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los ODS.
- Las metas de desarrollo económico deben trascender el enfoque simplista de una meta de crecimiento económico. Deben, además, incluir metas e indicadores de desempeño con una visión amplia de política económica, que evalúen avances en superar las deficiencias estructurales en materia de inversión, competitividad, corrección y mejora de mercados, innovación, redistribución del ingreso y generación de empleos formales, bien remunerados.
- El Estado debe participar activamente en los mercados no competitivos, especialmente los de importancia estratégica, regulando los precios y las condiciones de interrelación de los agentes, para propiciar un mayor acceso de empresas e incrementar la producción y el empleo, mejorando la distribución del ingreso. Mercados prioritarios son el bancario y el eléctrico.
- La reforma requerida para cumplir la meta mínima indicativa de carga tributaria debe ser cuidadosamente concebida, cuyo objetivo no debe ser únicamente incrementar la recaudación. Debe, también, mejorar la justicia del sistema tributario en su conjunto, consistente con la aspiración plasmada en el compromiso por la progresividad global que incluyeron los acuerdos. Además, debe ser el resultado de un proceso político necesariamente democrático y legítimo, en el que participen en condiciones de igualdad numerosos y diversos sectores sociales y políticos, dejando atrás los esquemas de negociación entre élites que caracterizaron las reformas que fracasaron en las décadas pasadas. Debe ser parte de un plan integral como la *Agenda Fiscal Centroamericana 2021-2030* que plantea el Icefi (2021).



# Referencias bibliográficas

Andrade Araujo, Jair; Gaspar Feitosa, Débora & Bittencourt da Silva, Almir. (2014). *América Latina: productividad total de los factores y su descomposición*. Santiago de Chile, Revista Cepal (núm. 114), diciembre de 2014. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37465/1/RVE114\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37465/1/RVE114_es.pdf)

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Disponible en: [https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/dcp\\_marcolegal/bases\\_legales/Constitucion\\_politica\\_de\\_la\\_republica\\_de\\_guatemala.pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/dcp_marcolegal/bases_legales/Constitucion_politica_de_la_republica_de_guatemala.pdf)

Banco de Guatemala (2021). *Estadísticas macroeconómicas*. Disponible en: <https://www.banguat.gob.gt/es/page/estadisticas-macroeconomicas>

Comisión Económica para América Latina (1998). *Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Libros de la Cepal No. 47. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/14950-pacto-fiscal-fortalezas-debilidades-desafios>

Comisión Económica para América Latina (2021). *Base de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>

Consejo Monetario Centroamericano (2021). *Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región*. Disponible en: <http://www.secmca.org/simafir.html>

Diálogos (2021), *Informe sobre violencia homicida en Guatemala, septiembre 2021*. Observatorio de la violencia. Disponible en: <https://www.dialogos.org.gt/sites/default/files/2021-11/InformeHomicidios%20v5%20%281%29.pdf>

Fundación Myrna Mack (2019). *Impunidad y redes ilícitas: un análisis de su evolución en Guatemala*. Informe preparado para la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). Disponible en: [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Layout\\_Impunidad\\_Redets\\_Illicitas\\_MM.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Layout_Impunidad_Redets_Illicitas_MM.pdf)

Gobierno de Guatemala (2006). *Los Acuerdos de Paz*. Disponible en: [http://www.muniguate.com/images/2011/user01/fuentes\\_monumentos/manitas\\_paz/acuerdosdepazenguatemala.pdf](http://www.muniguate.com/images/2011/user01/fuentes_monumentos/manitas_paz/acuerdosdepazenguatemala.pdf)

Icefi/CLALS American University (2015). *Política fiscal: Expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala: Icefi, Center for Latin American & Latino Studies, American University, F&G Editores.

Icefi (2017). *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad, y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*. Disponible en: [https://www.icefi.org/sites/default/files/la\\_corrupcion\\_sus\\_caminos\\_e\\_impacto\\_en\\_la\\_sociedad\\_.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/la_corrupcion_sus_caminos_e_impacto_en_la_sociedad_.pdf)

Icefi (2021). *Agenda Fiscal Centroamericana 2021-2030 Volumen I, La realidad de Centroamérica: un diagnóstico comprehensivo*. Disponible en: <https://www.icefi.org/publicaciones/agenda-fiscal-centroamericana-2021-2030-vol-i-la-realidad-de-centroamerica-un>

Icefi (2021). *Agenda Fiscal Centroamericana 2021-2030 Volumen II, La Centroamérica que es posible: desarrollada, sostenible e inclusiva*. Disponible en: <https://www.icefi.org/publicaciones/agenda-fiscal-centroamericana-2021-2030-vol-2-la-centroamerica-que-es-posible>

Icefi (2021). *Agenda Fiscal Centroamericana 2021-2030 Volumen III. Una propuesta fiscal para encaminar a Centroamérica por la ruta de desarrollo y la democracia*. Disponible en: <https://www.icefi.org/publicaciones/agenda-fiscal-centroamericana-2021-2030-vol-i-la-realidad-de-centroamerica-un>

Icefi (2021). *Elementos de análisis y propuesta para fortalecer el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022*. Serie Documentos para el Diálogo Fiscal. Disponible en: [https://www.icefi.org/sites/default/files/ddf\\_-\\_guatemala\\_-\\_ analisis\\_y\\_propuesta\\_para\\_fortalecer\\_el\\_proyecto\\_de\\_presupuesto\\_de\\_2022.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/ddf_-_guatemala_-_ analisis_y_propuesta_para_fortalecer_el_proyecto_de_presupuesto_de_2022.pdf)

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (varios años). *Informe anual de Labores IGSS*. Disponible en: <https://www.igsgt.org/informes/informe-anual-de-labores/>

Instituto Nacional de Estadística —INE— (2021). *Estadísticas por tema*. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/ine/portal-estadistico-1-0/>

\_\_\_\_\_ (2019). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI 2-2019. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/08/13/2020081354355Y1KZ2HK3GnWn-OvCP6lkZunmf8PiHYFSH.pdf>

International Monetary Fund (2021). *Guatemala: 2021 Article IV consultation- press release; staff report; and statement by the executive director for Guatemala*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/06/11/Guatemala-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50206>

International Transparency (2021). *Corruption perceptions index*. Disponible en: [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf)

Ministerio de Finanzas Públicas (2018). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*, Acuerdo Ministerial No. 379-2017. Disponible en: [https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes\\_manuales/manuales\\_dtp/manual6a\\_100418.pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/manual6a_100418.pdf)

Ministerio de Finanzas Públicas (2021). *Estadísticas Financieras*. Disponible en: <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/estadisticas-financieras>

Ministerio de Gobernación / Infosegura PNUD (2021). *Compendio Estadístico 2020: indicadores de seguridad ciudadana y acciones policiales*. Disponible en: <file:///C:/Users/icefi/Downloads/Compendio-estadi%CC%81stico-MINGOB-2020.pdf>

Nuila Hernández, R. (2004). *Pacto Fiscal, la impostura de la falsa democracia (I)*. Cuadernos de Guatemala número 4 – noviembre de 2004, Associació d'Amistat amb el Poble de Guatemala.

Nuila Hernández, R. (2005). *Pacto Fiscal, la impostura de la falsa democracia (II)*. Cuadernos de Guatemala número 5 – enero de 2005, Associació d'Amistat amb el Poble de Guatemala.

Observatorio Judicial del Sistema de Justicia Penal en Guatemala (2020). *Segundo Informe de Hallazgos*. Disponible en: <https://reformas-guatemala.org/pdf/sector-justicia/segundo-informe-hallazgos-observatorio-2020.pdf>

*Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo* (2000). Disponible en: <http://transparenciaold.minfin.gob.gt/transparencia/BibliotecaDigital/Documentos/Pacto1.pdf>

Programa Estado de la Nación (2021). Sexto informe Estado de la Región, 2021. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/informe/?id=332ae9fc-d7c0-4886-a8cd-b67ea5f0ac38>

Salguero Salvador, G. (1). Hacia la consolidación del derecho humano a la paz. *Relaciones Internacionales*, 7(15). Recuperado a partir de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1767>

Superintendencia de Bancos (2021). *Informe del Superintendente de Bancos ante la Honorable Junta Monetaria*. Disponible en: [https://www.sib.gob.gt/c/document\\_library/get\\_file?folderId=8178726&name=DLFE-38522.pdf](https://www.sib.gob.gt/c/document_library/get_file?folderId=8178726&name=DLFE-38522.pdf)

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2021). *International migrant stock by destination and origin*. Disponible en: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN\\_MigrantStockByOriginAndDestination\\_2019.xlsx](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockByOriginAndDestination_2019.xlsx)

World Economic Forum (varios años). *The Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020>

Organización de las Naciones Unidas (1970). *Resolución Número 2626 (XXV) del 24 de octubre de 1970, Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (A/8184 y Add.1)*. Tema del Programa 42, Recopilación de Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, vigésimo quinto período de sesiones, página 43. Disponible en: [https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/2626%20\(XXV\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/2626%20(XXV))





ISBN: 978-9929-674-93-6



9 789929 674936

Con el apoyo de:



**Proyecto Awal Q'anil**  
Apoyo a la Competitividad Rural  
Campesina-Indígena en las  
Cadenas de Valor