



Gobierno de Guatemala
" Paz y Desarrollo para Todos "

GRUPO CONSULTIVO 2002

GCGUA/1/ESP/Rev.6
19 de diciembre 2001

LA PAZ Y EL DESARROLLO PARA TODOS

INDICE

Página

Mensaje del Presidente Alfonso Portillo

Lista de cuadros

Lista de gráficas

I. INTRODUCCION

II. LA CONSTRUCCION DE LA PAZ

1. Cumplimiento de los Acuerdos

A. El Pacto Fiscal

B. Retos estructurales

C. Gobernabilidad

2. Evolución macroeconómica reciente

A. La Política Monetaria

B. La Política Fiscal

C. Apertura económica

D. Sector financiero

3. La cooperación externa

III. PRIORIDADES Y PROYECTOS

1. El marco de los Acuerdos de Paz

2. Reducción de la pobreza

3. Inventario de proyectos (Anexo)

Referencias

LISTA DE CUADROS

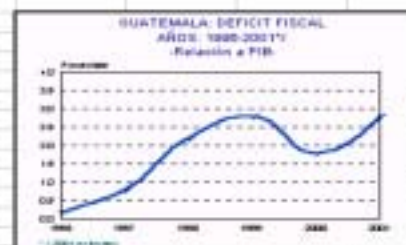
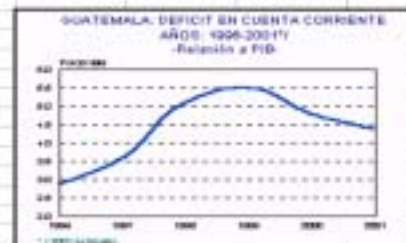
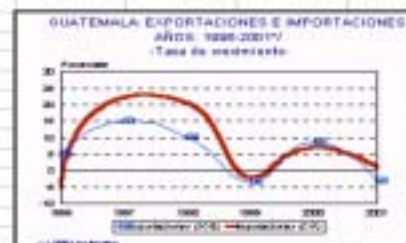
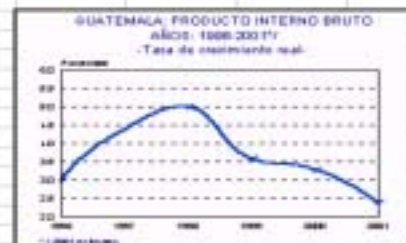
1. Principales indicadores económicos y sociales 1998-2000
2. Acuerdos de Paz, ejecución de las asignaciones presupuestarias
3. Impacto en 2001 y 2002 de medidas fiscales
4. Transferencias netas de la deuda externa
5. Gasto del gobierno central por función 2000-2002

LISTA DE GRAFICAS

1. Carga tributaria 1960 – 2001
2. Composición del saldo de la deuda pública externa por acreedor
3. Composición del saldo de la deuda pública externa por fuente
4. Destino del financiamiento externo por sector económico
5. Porcentaje de la población con ingreso menor a 2 dólares diarios
6. Pobreza rural y urbana
7. Años promedio de educación por cohortes

CUADRO No.1

GUATEMALA PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES PERIODO 1998-2001				
CONCEPTO	1998	1999	2000	2001e/
Analfabetismo (Cifras en %) 1/	31.7	29.8		
Población total (Cifras en millones) 1/	10.8	11.1	11.4	
Población económicamente activa (Cifras en %) 1/	33.6	31.5		
Tasas anuales de Variación				
Producto Interno Bruto real	5.0	3.6	3.3	2.4
Producto Interno Bruto real por ramas				
Bienes	4.3	3.4	2.3	1.7
Servicios	5.8	3.9	4.1	3.0
Consumo				
Privado	4.6	3.5	3.2	2.0
Público	9.7	6.5	6.3	6.8
Formación bruta de capital fijo	17.4	6.2	-8.2	-0.7
Privada	21.9	6.4	-5.2	-3.7
Pública	6.8	5.7	-16.7	8.6
Exportaciones en términos reales	2.4	3.6	4.4	-1.3
Importaciones en términos reales	24.5	0.7	1.0	-7.2
Porcentajes del PIB				
Inversión Pública real	3.6	3.6	2.8	3.1
Inversión Privada real	8.6	9.4	9.3	8.4
Tasas de variación				
Inflación (diciembre a diciembre)	7.5	4.9	5.08	4.6 2/
Miliones de dólares				
Balanza de pagos				
Cuenta corriente	-967.2	-1015.9	-913.1	-969.1
Balanza comercial de bienes y servicios	-1702.5	-1730.7	-1739.3	-1794.1
Exportaciones FOB	2581.7	2492.8	2708.5	2621.8
Importaciones CF	4550.9	4500.0	4896.3	4938.0
Cuenta de capital	1239.8	890.5	1567.5	1359.1
Balanza global	242.6	-125.4	654.4	400.0
Variación activos de reservas (- significa aumento)	-242.6	125.4	-654.4	-400.0
Porcentajes				
Servicio deuda/exportaciones de bienes y servicios	7.2	6.7	6.3	nd
Resultado cuenta corriente/PIB	-5.1	-5.5	-4.8	-4.4
Tasas de variación				
Moneda y crédito				
Reservas internacionales netas	22.0	-9.3	63.7	-3.1 4/
Crédito al sector privado	27.3	14.0	9.7	12 - 14 2/
Medios de pago	12.5	7.9	18.1	12 - 14 2/
Porcentajes del PIB				
Gobierno Central				
Ingresos totales	10.5	11.1	11.1	11.0
Gastos totales	12.7	14.0	13.0	13.8
Déficit o superávit	-2.2	-2.8	-1.8	-2.8
Saldo deuda interna (En millones de quetzales)	6259.8	7807.1	8529.6	10798.3 4/
Tasas anuales				
Tasas de interés promedio ponderado				
Activas	18.1	20.6	20.1	18.9 5/
Pasivas	6.2	9.8	10.0	9.1 5/



Fuente: Banco de Guatemala

I. INTRODUCCIÓN

1. Desde 1996 que se firmaron los Acuerdos de Paz, una significativa parte de la sociedad guatemalteca ha estado haciendo esfuerzos por traducir este extraordinario consenso en acciones concretas para alcanzar democráticamente mejores niveles de seguridad, prosperidad y bienestar. Haber llegado a firmar estos acuerdos, para ponerle fin a uno de los enfrentamientos armados más prolongados de la Guerra Fría, sustentó esperanzas de que esta sociedad fracturada podía aspirar a superar, en un plazo razonable, algunas de sus principales deficiencias estructurales y coyunturales.
2. A raíz del cambio de gobierno, de enero de 2000, en elecciones pacíficas en las cuales triunfó abrumadoramente la oposición, el nuevo gobierno adoptó los Acuerdos de Paz como la piedra angular de su gestión. Así lo dijo el presidente Alfonso Portillo, “mi gobierno hereda los acuerdos de paz. Desde 1986 hasta 1996, cuatro diferentes gobiernos sentaron las bases para poner fin a la guerra civil. Los acuerdos de paz no son monopolio de un gobierno, como erróneamente se pretendió hacer creer. Los acuerdos de paz son un sendero hacia el futuro que los guatemaltecos nos hemos trazado para lograr una sociedad justa e incluyente...” (Portillo, 2000, p. 17); asimismo el presidente Portillo públicamente elevó los Acuerdos de Paz a la categoría de Acuerdos de Estado.
3. El gobierno de Guatemala tiene interés en informarle a la comunidad internacional sobre avances en el cumplimiento de condiciones básicas que estaban pendientes, así como de sus nuevos planes y prioridades, de modo que percibe la reunión del próximo grupo consultivo como una oportunidad propicia para profundizar en estos aspectos. La intención es, primero, exhortar a la comunidad internacional a que continúe apoyando la ejecución de los Acuerdos de Paz y segundo, conseguir que este apoyo se traduzca en un mayor cumplimiento de las promesas y los ofrecimientos que se han hecho, desde que se reunió el primer grupo consultivo en 1997, comprometiendo así la voluntad política del Estado, de la hoy oposición política y de la sociedad organizada.
4. Este documento presenta la visión del gobierno de Guatemala sobre los objetivos centrales de su gestión para continuar aplicando los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz y sobre la forma como espera que la comunidad internacional continúe apoyando estos esfuerzos. Se destacan los resultados en la construcción de la paz, tales como cobertura policial, vivienda, tierra y desmovilización del Estado Mayor Presidencial y Vicepresidencial. Además se describen los logros en materia monetaria y fiscal, pero se deben tener también en cuenta otros en el sector financiero y en la apertura de la economía, tales como la aprobación de reformas a la legislación laboral, actualización de salarios mínimos y prestaciones (bonificación salarial), de propiedad intelectual, así como la suscripción de un convenio de libre comercio con México, República Dominicana y acuerdo de Alcance Parcial con Cuba; así mismo, negociaciones avanzadas con Chile, Canadá y Panamá.
5. La primera parte del documento describe el complejo proceso de construcción de la paz. Primero, hace un recuento muy resumido de algunos avances y dificultades en la ejecución de los Acuerdos de Paz, utilizando como ejemplo las medidas recientes adoptadas para ejecutar el Pacto Fiscal. Segundo, hace un reconocimiento de los retos estructurales que

tiene ante sí la economía y la sociedad guatemalteca, enfatizando los desafíos para la política social y la gobernabilidad, en una sociedad en donde apenas se empiezan a superar las secuelas del conflicto armado, que duró más de treinta años.

6. La siguiente sección describe los rasgos esenciales de la situación macroeconómica. Hace énfasis en las medidas recientes adoptadas por el gobierno para estabilizar la economía, la cual había entrado, en 1999, en una situación de desequilibrio macroeconómico con altos riesgos inflacionarios acompañada de una acelerada pérdida de reservas internacionales.
7. Otra sección describe los esfuerzos llevados a cabo para acercarse a la meta, establecida en los Acuerdos de Paz, de elevar el coeficiente de tributación (impuestos /PIB) a 12 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Este logro resultó del proceso que, con base en los Acuerdos de Paz, el gobierno anterior puso en marcha para elaborar un Pacto Fiscal (Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, 1999).
8. En secciones separadas, el documento también describe los rasgos esenciales de la política monetaria, algunas medidas tendientes a la apertura de la economía y al fortalecimiento del sector financiero. También describe, por aparte, el estado actual de la cooperación internacional.
9. En síntesis, dentro del marco de los Acuerdos de Paz, el gobierno ha mantenido la estabilidad macroeconómica, para avanzar en la reforma fiscal, impulsar la apertura de la economía y fortalecer el sector financiero. La consecución de resultados en esos temas viabilizó la decisión de convocar a un nuevo grupo consultivo para dialogar con la comunidad internacional sobre las prioridades del gobierno.
10. Un mensaje central que el gobierno desea transmitirle a la comunidad internacional, con motivo de la reunión del grupo consultivo, es que esos resultados permiten la posibilidad de darle más impulso a los objetivos de desarrollo humano de los Acuerdos de Paz, específicamente la reducción de la pobreza, para consolidar más la paz y fortalecer la democracia.
11. La segunda parte del documento, primero, presenta el criterio del gobierno que, dentro del marco de los Acuerdos de Paz, la reducción de la pobreza es el reto más importante que enfrenta la política económica y social en Guatemala.
12. A continuación, la siguiente sección presenta un resumen de la estrategia que el gobierno ha propuesto para impulsar prioritariamente la reducción de la pobreza. Finalmente, como anexo, se presenta un inventario de los principales proyectos y el grado de apoyo que cada uno de ellos requiere de la comunidad internacional.

II. LA CONSTRUCCION DE LA PAZ

1. Cumplimiento de los Acuerdos

13. Como podía anticiparse, el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz no ha sido lineal. Así lo evidencian los informes periódicos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), porque han habido avances significativos, pero también estancamientos y retrocesos (MINUGUA, 2001).
14. Conviene recurrir a los informes semestrales de MINUGUA, como testimonio ofrecido por un verificador convocado por las partes, que ejerce constante vigilancia sobre el cumplimiento de los Acuerdos. El informe semestral de MINUGUA constituye una fuente de información sobre la forma como se están cumpliendo los acuerdos y por eso será circulado entre los participantes en el grupo consultivo.
15. Eso también explica por qué el gobierno de Guatemala, habiendo declarado los Acuerdos de Paz como la piedra angular de su gestión, le ha solicitado al Secretario General de las Naciones Unidas la extensión del mandato de MINUGUA, para que continúe sirviendo de entidad fiscalizadora del cumplimiento del conjunto de ambiciosos objetivos contenidos en los Acuerdos de Paz.
16. La búsqueda de la paz en Guatemala es un proceso que está basado en un conjunto ambicioso de compromisos alcanzados mediante arduas negociaciones, asistidas activamente por gobiernos amigos y por organismos internacionales. La propia magnitud y profundidad de los compromisos acordados hace que los avances parciales para alcanzar las metas aparezcan, con frecuencia, como insuficientes.
17. Primero, hay que partir teniendo en cuenta que el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala tiene lugar en medio del fortalecimiento de una democracia muy joven, en cuya agenda la búsqueda de la paz y la seguridad siempre ha aparecido en primer plano. Desde que se inició la consolidación de la democracia, el establecimiento de instituciones fundamentales en 1982, y de la presente época de gobiernos civiles, todos los gobiernos electos en Guatemala han tenido como preocupación alcanzar la paz y la seguridad. Sin embargo, como la paz no ha logrado satisfacer plenamente las demandas de seguridad ciudadana y de bienestar económico, el clamor por estas últimas no ha cesado y persiste, en la medida en la que todavía sobreviven rasgos de una cultura de violencia y de desconfianza.
18. Por ejemplo, cuando se estaban haciendo los preparativos para participar en el grupo consultivo de Bruselas de octubre de 1998, en abril de ese mismo año, ocurrió un trágico recordatorio para todos: el asesinato del Obispo Gerardi, quien dirigió un proyecto de investigación sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el enfrentamiento armado. El representante de MINUGUA, que intervino en aquella reunión del grupo consultivo, dijo que este hecho había “resucitado el espectro de la violencia política.” (MINUGUA, 1998). Hoy, en el umbral de la celebración del encuentro de un

nuevo grupo consultivo, se puede constatar que los tribunales de justicia han adoptado sentencias que identifican y condenan a los responsables de dicho crimen.

19. Como la Secretaría de la Paz hará una presentación detallada ante el grupo consultivo, sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, basta con destacar aquí algunos ejemplos de avances y dificultades vinculados a la dimensión económica, con el propósito de ilustrar la ausencia de linealidad en el proceso de paz guatemalteco. Asimismo, esta descripción intenta destacar algunos casos en los cuales la contribución de la cooperación internacional ha hecho una diferencia importante en cuanto al cumplimiento de los acuerdos.
20. Por otra parte, la sociedad guatemalteca también comprueba con ansiedad que la llegada de la paz no ha significado un aumento significativo de la prosperidad. Al contrario, desde la firma de los acuerdos, el comportamiento de la economía ha sido estable, pero el crecimiento económico ha sido errático y pausado. Por ejemplo, la tasa de crecimiento del producto interno bruto en 1997 fue de 4.4 por ciento, ascendió a 5.0 por ciento en 1998 y luego se replegó a 3.6 y 3.3 por ciento en 1999 y 2000, respectivamente (BANGUAT, 2000). Este año, distintas proyecciones estiman que el crecimiento apenas llegará a alrededor de 2 por ciento. Con una tasa de crecimiento promedio de la población de 3 por ciento, desde 1997, los consecuentes incrementos en el ingreso per cápita son exiguos.
21. Otra evidencia de que la economía no ha generado mayor dinamismo se encuentra en las tasas de crecimiento de la productividad. Se ha estimado que la productividad total de los factores en Guatemala en las últimas dos décadas casi no ha aumentado (Edwards, 2000, p.55). En efecto, la productividad disminuyó 2.7 por ciento en la década de los años ochenta y durante la década pasada aumentó apenas 0.4 por ciento. A ello cabe agregar que persisten tasas reales de interés extremadamente elevadas, además se debe fomentar una mayor democratización del crédito.
22. En esas condiciones, los indicadores más positivos del comportamiento de la economía, en la década pasada, se encuentran en la reducción de la inflación, la cual disminuyó sostenidamente de 10 por ciento en promedio entre 1991-1998 a 4.9 y 5.0 por ciento en 1999 y 2000, respectivamente. No obstante, en este contexto de estabilización con crecimiento incipiente, es legítima la percepción de los ciudadanos de que la paz no ha venido acompañada de suficiente prosperidad para la mayoría y que la riqueza continúa concentrada en el percentil de ingresos más alto de la población que a su vez es el sector que absorbe proporcionalmente menos carga tributaria.
23. También se han tenido que recalendarizar muchos de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, para mantenerlos vigentes y continuar su cumplimiento. En lo concerniente al gasto público, desde que se firmaron los acuerdos, las metas recomendadas por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz han sido cumplidas en su mayoría y superadas en cada ejercicio fiscal.

CUADRO No. 2
Ejecución de las principales Asignaciones Presupuestarias
Programadas para darle cumplimiento a los Acuerdos de Paz
Período 1998 a 2001
(Millones de quetzales)

	1995	1998			1999			2000			2001		
	Año Base	Meta	Ejecución	Ejecución Respecto al PIB.	Meta	Ejecución	Ejecución Respecto al PIB.	Meta	Ejecución	Ejecución Respecto al PIB.	Meta	Ejecución a/	Ejecución Respecto al PIB
Total	<u>2.706,3</u>	<u>5.036,2</u>	<u>5.849,9</u>	<u>4,8%</u>	<u>6.138,1</u>	<u>7.167,7</u>	<u>5,4%</u>	<u>7.214,5</u>	<u>7.437,3</u>	<u>5,0%</u>	<u>7.910,4</u>	<u>8.294,9</u>	<u>5,3%</u>
Atención y asistencia social	750,4	1.316,9	1.382,1	1,1%	1.611,2	1.931,9	1,4%	1.947,3	2.003,2	1,4%	2.131,7	2.074,3	1,0%
Seguridad y justicia	1.411,9	2.577,7	2.617,1	2,2%	3.144,0	3.285,3	2,5%	3.663,9	3.629,2	2,5%	4.010,2	4.126,0	2,0%
Seguridad pública	14,2	174,5	673,7	0,6%	203,1	401,2	0,3%	228,5	10,6	0,0%	264,1	96,9	0,0%
Seguridad jurídica	289,2	527,7	653,9	0,5%	644,0	982,6	0,7%	750,5	1.092,4	0,7%	820,7	1.167,9	0,0%
Seguridad social	150,8	275,8	347,5	0,3%	335,8	366,5	0,3%	391,3	457,1	0,3%	428,9	507,6	0,0%
Seguridad pública	89,8	163,6	175,6	0,1%	200,0	200,2	0,1%	233,0	244,8	0,2%	254,8	322,3	0,0%
Total	85.880,3	121.127,3			133.577,3			147.889,9			163.576,0		

A/ Ejecución al 10 de diciembre de 2001
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

B. El Pacto Fiscal

24. El compromiso contenido en los Acuerdos de Paz de elevar el coeficiente de tributación al 12 por ciento del PIB, recalendarizado para el año 2002, fue aceptado por la comunidad internacional y se convirtió en una de las condiciones para acceder a un mayor caudal de recursos externos. Puede afirmarse que la falta de cumplimiento de esta condición, ha impedido aumentar los flujos de financiamiento externo desde que se reunió el primer grupo consultivo.
25. De igual manera, el compromiso alcanzado en el seno de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, sobre cómo llegar a la meta de 12 por ciento del PIB de carga tributaria, contó con la activa colaboración de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación. Pero el debate interno, en la etapa preparatoria que convocó a distintos sectores de la sociedad, fue recio e hizo aflorar, en los medios de comunicación con la mayor libertad, las distintas posiciones esgrimidas por los más diversos grupos de interés. Incluso, hasta se utilizó el argumento de que el requerimiento de aumentar la carga tributaria, que emana de los Acuerdos de Paz, se había convertido en una imposición de algunos organismos internacionales. Cabe resaltar que pocas veces se había visto antes un debate interno tan

abierto y que lograrse alcanzar consenso, mediante el Pacto Fiscal, entre posiciones diversas sobre un tema históricamente controvertido.

26. Desde que se celebró el primer grupo consultivo, en Bruselas en 1997, la comunidad internacional identificó la baja carga tributaria en Guatemala—una de las más bajas de América Latina—como el obstáculo principal para la obtención de mayores caudales de financiamiento externo. Pero, en Bruselas, la comunidad internacional también aceptó la meta contenida en los Acuerdos de Paz, de elevar la carga a 12 por ciento del PIB. Lamentablemente, dicha meta tuvo que ser recalendarizada, porque no fue posible cumplirla por el anterior gobierno.
27. No obstante, hay que reconocer al gobierno anterior por haber lanzado el proceso que se conoció como la concertación del Pacto Fiscal, proceso que fue aceptado desde el principio por la nueva administración. Así lo dijo el presidente Portillo, “respetares los procesos de consenso, como el Pacto Fiscal.” (Portillo, 2000, p.16). Por esa razón, se decidió celebrar el próximo grupo consultivo hasta que la sociedad guatemalteca se pusiera de acuerdo, en cómo hacer efectivo el compromiso de elevar la carga tributaria al 12 por ciento del PIB en el año 2002; en este sentido, el partido de gobierno representado en el Organismo Legislativo ha hecho enormes avances y esfuerzos.
28. Sin embargo, transformar en decisiones los consensos que se alcanzaron en el *Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala*, suscrito en el mes de junio de 2000 por representaciones de la sociedad y el sector empresarial ante la presencia de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, ha sido uno de los asuntos más controvertidos a los cuales se ha enfrentado recientemente la sociedad guatemalteca. Al extremo que para poner en vigencia esos consensos, en algunos casos, fue necesario que la legislación correspondiente fuese aprobada casi exclusivamente por la mayoría parlamentaria, sin contar con el apoyo de los firmantes originales de los Acuerdos de Paz.
29. Por eso, el gobierno decidió invitar a la comunidad internacional a la celebración del grupo consultivo, porque está haciendo esfuerzos decisivos para alcanzar el objetivo de elevar la carga tributaria y así contar con recursos que hagan posible las inversiones en dotación de tierras, vivienda, compensaciones económicas a desplazados y desarraigados y, en programas de salud, educación y combate a la pobreza. Acercarse al cumplimiento de dicha meta es lo que permite convocar la reunión del grupo consultivo. El propósito es motivar a la comunidad internacional a que acompañe al gobierno en la prosecución del objetivo de reducir la pobreza, el cual es esencial para la consecución de la paz firme y duradera, la consolidación del Estado de Derecho y la democracia en Guatemala.

C. Retos estructurales

30. Hay coincidencia en que, además de mantener la estabilidad macroeconómica, los retos fundamentales a los que se enfrenta la sociedad guatemalteca son: primero, combatir la pobreza, elevar el poder adquisitivo de la mayoría de la población e impulsar cualitativa y cuantitativamente el desarrollo social; y segundo, mejorar la gobernabilidad. Las agendas de política económica, de política social y de gobernabilidad democrática, aprobadas al inicio de su gestión por el gobierno (Gobierno de Guatemala, 2000 a, b, c), concuerdan en

ese sentido con un planteamiento reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2000).

31. Sólo estabilizar una economía como la guatemalteca, lamentablemente, perpetúa rezagos y desigualdades sociales ancestrales, los cuales son a su vez algunos de los poderosos obstáculos que han hecho imposible, hasta ahora, que el bienestar alcance a todos los guatemaltecos. Por eso es que la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de la economía deben acompañarse de esfuerzos deliberados para impulsar el desarrollo social, a través de una mejor distribución de la riqueza.
32. Ante la magnitud y profundidad de estos grandes retos, el gobierno de Guatemala se ha propuesto comenzar a enfrentarse a algunos de ellos. El eje central de estas acciones es la reducción de la pobreza.
33. La incidencia de la pobreza en Guatemala está muy por encima de los promedios latinoamericanos. Además, la pobreza tiene un sesgo por el cual incide perniciosamente y con mayor severidad en la población rural, femenina e indígena. Por eso, en Guatemala no hay prosperidad para todos si sólo se estabiliza y se hace crecer la economía, es imprescindible reducir deliberadamente la pobreza. Más adelante se describe la estrategia para reducir la pobreza que está en proceso de ejecución.

D. Gobernabilidad

34. Además de los retos planteados por la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social, la sociedad guatemalteca tiene ante sí el reto de mejorar cualitativamente la gobernabilidad y la seguridad.
35. En buena medida, las deficiencias de la gobernabilidad son secuelas de la lucha fratricida que duró más de tres décadas y cuyos efectos aún persisten.
36. A pesar de haberse firmado los Acuerdos de Paz, existen aún sectores de la sociedad entre los que todavía prevalecen formas de interacción que corresponden a una situación de enfrentamiento armado. Sin embargo; debe reconocerse que el terrorismo de estado ya no es un tema en Guatemala, como sí lo fue durante el enfrentamiento armado..
37. Desde un principio, el actual gobierno ha estado empeñado en colocar en manos civiles las funciones que durante el enfrentamiento fueron asumidas por militares. Por ejemplo, se han hecho esfuerzos por poner en manos de civiles actividades como la de información y de asesoría a la presidencia de la República como en el caso de la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), y la seguridad del Presidente y Vicepresidente, responsabilidad de la Secretaria de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS), siendo esta última parte del proceso en marcha de reconversión del Estado Mayor Presidencial (EMP). Asimismo, se han desmovilizado instalaciones militares, tales como bases y destacamentos, algunos de los cuales ahora se destinan a funciones civiles.
38. Pero no son sólo las secuelas del conflicto las que inciden negativamente en la gobernabilidad. Contribuye también el hecho de que en los últimos años las manifestaciones de violencia común se han hecho más intensas y más visibles. Si bien ha

desaparecido la violencia estatal, ha aumentado la criminalidad común y la inseguridad ciudadana, sin que se hayan adaptado, con la misma celeridad, los instrumentos estatales destinados a prevenir y controlar dichas manifestaciones de violencia.

39. Hay múltiples rezagos en la adaptación de las estructuras estatales a una nueva realidad, causadas por la insuficiencia de recursos para fortalecer la capacidad del estado a fin de garantizar la seguridad, administrar justicia y prevenir y controlar las manifestaciones de violencia. Por ejemplo, a pesar de los importantes esfuerzos que se han hecho, queda pendiente incrementar la eficiencia de los efectivos de la Policía Nacional Civil (PNC) y para hacer más expedita y eficiente la administración de justicia.
40. Por ello, ocasionalmente suceden acontecimientos lamentables, legados del conflicto, que revelan una propensión a hacerse justicia directamente, sin esperar a que operen las instancias estatales. En el fondo, la gobernabilidad es un reto fundamental, porque el estado de derecho es aún precario y el imperio de la ley es insuficiente. La paz ha creado espacios públicos para que se manifiesten niveles sin precedente de debate.
41. En suma, la ejecución de los Acuerdos de Paz en Guatemala no ha avanzado en forma lineal. Si se hace un balance, puede decirse que poner en práctica algunos de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, como en el caso del Pacto Fiscal, ha sido positivo para el fortalecimiento de la democracia. Pero la sociedad todavía espera que la paz se traduzca en mayor seguridad ciudadana y en mayor prosperidad.
42. En ese contexto, el gobierno de Guatemala decidió celebrar esta reunión del grupo consultivo, para revisar con la comunidad internacional cómo ésta puede contribuir a hacer posible que la paz en Guatemala genere más seguridad y prosperidad. Para ello, es necesario examinar la coyuntura actual, especialmente los rasgos esenciales de la evolución macroeconómica.

2. EVOLUCION MACROECONOMICA RECIENTE

43. A finales de 1999, la economía guatemalteca se encontraba en una senda recesiva, caracterizada por una desaceleración de la producción, un deterioro del mercado cambiario y evidencias de fragilidades ominosas en el sistema bancario. Además, las reservas internacionales estaban disminuyendo a niveles insostenibles. Por ejemplo, en octubre de 1999, apenas alcanzaban para financiar 2 meses y medio de importaciones, mientras que el quetzal se devaluó casi 15 por ciento durante el año. Tales fueron los efectos de una expansión insostenible, impulsada desde 1998, los cuales principiaron a reflejarse en un aumento del déficit fiscal, que pasó de 0.1 por ciento en 1996 a 2.8 por ciento en 1999, con el alza consecuente de las tasas de interés. Esta fue la situación coyuntural que encontró el nuevo gobierno.
44. Desde que asumió en el año 2000, el gobierno de Guatemala está conciente que sin estabilidad macroeconómica es imposible enfrentarse a otros desafíos. Como lo revela la experiencia de la década de los años ochenta, aunque en Guatemala no se llegó a sufrir la hiperinflación que ocurrió en otros países de América Latina, ni el bienestar social, ni la gobernabilidad, son alcanzables en medio de un entorno inflacionario.

45. Esa lección ha sido aprendida por parte del gobierno. Como lo demuestran los resultados alcanzados en dos años, el gobierno ha mantenido la estabilidad macroeconómica, aplicando una política monetaria estricta, para enfrentarse a circunstancias externas adversas, tales como la baja de los precios de los principales productos de exportación, fenómenos meteorológicos y los severos efectos de la situación internacional. Esta es la base sobre la cual descansa la aspiración de alcanzar una tasa de crecimiento que permita generar más empleos; y que contribuyan a reducir la incidencia de la pobreza. En esos términos, el gobierno acepta y comparte, como una aspiración, la meta establecida en los Acuerdos de Paz y la afirmación del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (Iglesias, 2000) de que, para combatir la pobreza, la economía guatemalteca debería crecer a una tasa promedio de 6 por ciento. En este sentido, es fundamental el retorno de los capitales guatemaltecos que actualmente constituyen una fuente de ahorro en el exterior.
46. A continuación se presenta una descripción breve de la evolución reciente de la economía guatemalteca, desde que asumió el gobierno en enero del 2000 hasta fines del 2001. La descripción se centra en las políticas fiscal y monetaria, pero también se examinan la apertura económica y el sector financiero, haciendo énfasis en los logros y en los retos que tiene ante sí el gobierno.

A. La política monetaria

47. Ante la grave inestabilidad cambiaria y financiera que se manifestó a lo largo de 1999, las nuevas autoridades de la Junta Monetaria adoptaron un conjunto de medidas tendientes a estabilizar el tipo de cambio, preservar la estabilidad de precios y fortalecer el sistema financiero. Las medidas adoptadas produjeron efectos positivos en los últimos diecinueve meses. El tipo de cambio se estabilizó y las reservas monetarias han aumentado a US \$2,451.5 millones al 30 noviembre de 2001, mientras que han registrado una tendencia decreciente las tasas de interés de las operaciones de mercado abierto (BANGUAT, 2001).
48. En cuanto a la inflación, los indicadores disponibles revelan un desenvolvimiento que supera la meta original prevista del ritmo inflacionario entre 4 y 6 por ciento. Las autoridades se mantienen vigilantes para adoptar las medidas requeridas para mantener una inflación de un dígito y cerca del rango preestablecido.
49. Asimismo, la Junta Monetaria está empeñada en un proceso de modernización del manejo de los instrumentos de la política monetaria. Los medios tradicionales de análisis de la programación financiera se complementan con la observación y seguimiento de otros indicadores monetarios, cambiarios y financieros.
50. También ocurrió un debate sobre las opciones de política macroeconómica. Algunos observadores (Edwards 2000, p.17) estimaron que existía un riesgo derivado de practicar, lo que el ex-Director Adjunto del Fondo Monetario Internacional (FMI) llama, una “trinidad imposible” (Fischer, 2000, p. 3). Según estos observadores, cuando se trata de mantener un tipo de cambio fijo o estable, con libertad de movimientos de capital y una política monetaria que persigue objetivos domésticos independientes, la experiencia indica que en algún momento uno de estos elementos tiene que ceder.

51. Sin embargo, hasta ahora, el reto principal para la política monetaria es el insuficiente respaldo por parte de la política fiscal, para mantener la estabilidad macroeconómica. Esa situación ha principiado a resolverse, con la adopción de las medidas contenidas en el llamado Pacto Fiscal y Acuerdo Político, para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia.
52. En todo caso, debe continuar el acompañamiento complementario entre la política monetaria y la política fiscal, para que la estabilidad macroeconómica pueda sostenerse. En esos términos, hay que evitar especialmente que la política fiscal persiga objetivos expansivos, mientras que la política monetaria adopte objetivos restrictivos.
53. Para consolidar la disciplina fiscal, el gobierno está buscando un programa económico con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual contribuirá a mantener la estabilidad macroeconómica y por consiguiente fortalecer la imagen internacional y disminuir el riesgo país. Esos elementos también son esenciales para impulsar el crecimiento económico y las medidas que demanda la reducción de la pobreza.

B. La política fiscal

54. Al cierre de 1999, el déficit global del sector público, incluyendo al banco central, alcanzó 3 por ciento del PIB. Como evidencia de responsabilidad fiscal, en 2000, el déficit descendió a 2.5 por ciento del PIB.
55. Con base en la revisión de las estimaciones de ingresos y gastos hechas por el Ministerio de Finanzas, a principios del 2000, el gobierno llegó a la conclusión que el monto del presupuesto aprobado podía poner en peligro los objetivos de estabilidad con crecimiento. Por iniciativa del presidente de la República, el Congreso de la República aprobó el Decreto No. 9-2000 recortando el presupuesto aprobado en 10 por ciento, o sea en Q 2,200 millones.
56. Simultáneamente, el gobierno se propuso llevar a término la negociación del proceso de elaboración del Pacto Fiscal. El propósito fundamental fue que se iniciaran cuanto antes las negociaciones entre las distintas organizaciones representativas de la sociedad, para que pudiese presentarle al Congreso de la República un conjunto de iniciativas concretas tendientes a cumplir la meta recalendarizada, contenida en los Acuerdos de Paz, de elevar el coeficiente de tributación al 12 por ciento del PIB.
57. En junio de 2000, organizaciones de la sociedad y representantes del sector empresarial suscribieron ante la Comisión de Acompañamiento y MINUGUA el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia. Este acuerdo contiene medidas para fortalecer la administración tributaria y elevar los ingresos fiscales, los cuales son parte de los medios para cumplir la meta de elevar la carga tributaria.
58. Una parte de las medidas propuestas en el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia fue presentada por el Ministerio de Finanzas al Congreso de la República, el cual aprobó el Decreto 44-2000, vigente a partir del 1 de julio del 2000. Este decreto, que contiene la Ley de Supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales, de Ampliación de la Base Imponible y de Regularización Tributaria, modificó los

impuestos sobre los pasajes aéreos, la circulación de vehículos, las salidas por vía aérea. Ese mismo decreto también aumentó las tasas del impuesto sobre la renta, introduciéndole mayor progresividad.

59. Posteriormente, en julio de 2001, el Congreso aprobó otros decretos para poner en vigencia parte de los compromisos contenidos en el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia. Estos decretos, que resultaron ser motivo de acciones políticas por parte de distintos sectores, contienen reformas a los códigos tributario, penal, procesal penal y a las leyes contra la defraudación fiscal y el contrabando. También modificaron el impuesto al valor agregado, el de importación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, el de importación de petróleo crudo y derivados, así como el impuesto al timbre y el de las empresas mercantiles y agrícolas. Además se establecieron compensadores sociales a favor de todos los asalariados tanto del sector público como privado.
60. Se estima que la aprobación de estas medidas elevará la carga tributaria en por lo menos 0.9 por ciento del PIB, durante el año fiscal 2001. Si se considera que, en el ejercicio presupuestario del 2000, la carga tributaria llegó a 9.9 por ciento, está más cerca la meta de llegar al 12 por ciento de carga tributaria en el ejercicio fiscal correspondiente al año 2002. Recientemente el Congreso de la República aprobó cinco nuevos impuestos que confirman la tendencia a elevar la carga tributaria que se ha propuesto el gobierno.

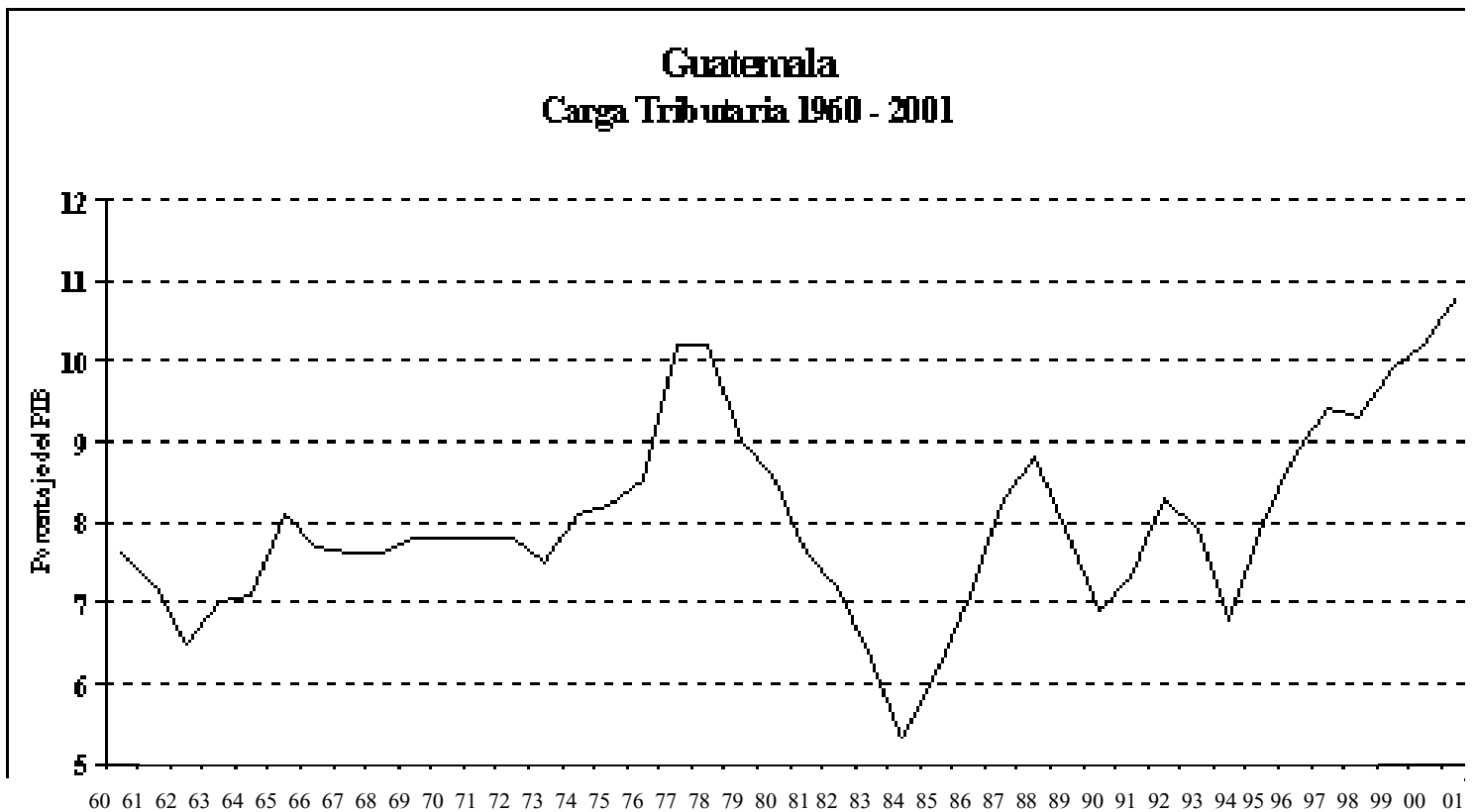
CUADRO No. 3
Ingresos Tributarios Netos del Gobierno Central
Impacto en 2002 por Aprobación de Medidas Fiscales
- Porcentajes del PIB -

Medida	2002
Impuesto al Valor Agregado (Impacto Neto)	0.66
(+) Incremento tarifario del 10% al 12% (Impacto Bruto).	0.78
(-) Devoluciones de Crédito Fiscal.	0.12
Impuesto de Empresas Mercantiles y Agropecuarias (Impacto Neto)	0.25
(+) Incremento tarifario en un punto porcentual (Impacto Bruto).	0.34
(-) Acreditamiento a cuenta del Impuesto Sobre la Renta.	0.08
Impuesto de Circulación de Vehículos	0.00
Duplicación del impuesto para vehículos aéreos y marítimos.	0.00
Impuesto a la Distribución de Petróleo y sus Derivados	0.03
Incremento del impuesto el fuel oil (Bunker C).	0.03
Derechos Arancelarios a la Importación	0.01
Reducción de la rebaja a la base imponible de los vehículos usados importados fabricados de 5 a 9 años atrás de 60% a 50%, y eliminación de la rebaja para vehículos usados importados fabricados 10 o más años atrás.	0.01
Medida Presupuestaria en Impuestos Específicos al Consumo	0.39
Bebidas	0.32
Cigarrillos	0.07
Impacto Neto Total en 2002	1.3
<i>Carga Tributaria Neta Sin Reformas</i>	9.2
<i>Carga Tributaria Neta Con Reformas</i>	10.6

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

61. Estas medidas constituyen un acontecimiento extraordinario para la historia fiscal del país. Durante los últimos cuarenta años, la carga tributaria superó el 10 por ciento del PIB sólo en 1977 y 1978, para luego retroceder a niveles de un solo dígito hasta el presente. En contraste con otras medidas tributarias adoptadas en el pasado, esta vez, el acuerdo fue sometido a un intenso debate entre las organizaciones de la sociedad.

GRAFICA No. 1



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

62. Entre algunos sectores, dentro de los que se encuentran los grupos de mayores ingresos, que están en contra del aumento de la carga tributaria, se argumenta que se requiere mayor transparencia en la ejecución del gasto público.
63. En ese contexto, para aumentar la transparencia en la ejecución del gasto público, ha continuado el proceso de reforma integral de la administración financiera, que comprende los ingresos y el gasto público, la formulación presupuestaria, los registros contables y financieros, los procedimientos para adquisiciones, así como métodos de pagos seguros y transparentes. Estos son los objetivos del Sistema Integrado de Administración Financiera

(SIAF), el cual cuenta con el apoyo del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y ya se encuentra en aplicación en el Organismo Ejecutivo. El gobierno apoya que el sistema se extienda a las municipalidades, al Organismo Judicial y Legislativo, a las entidades autónomas y descentralizadas así como a los contratistas y proveedores del estado.

64. Con el mismo propósito, conforme lo acordado en el Pacto Fiscal, el gobierno ha establecido el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para conseguir mayor eficiencia y aumentar la transparencia en la asignación de los recursos de inversión pública.
65. Por último, para mejorar la recaudación tributaria y permitirle a los contribuyentes que cumplan con sus obligaciones en forma eficiente y honesta, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) se dedica a combatir la defraudación tributaria la apropiación indebida de impuestos y el contrabando aduanero, así como a ampliar la base tributaria, con el fin de aumentar la recaudación fiscal.
66. Con base en los resultados obtenidos durante el año 2,001, en cuanto a la estabilización de la economía y a la aprobación de las metas fiscales, el gobierno adoptó la decisión de llevar a cabo el grupo consultivo, porque confía en que en esta reunión el tema fiscal ya no será el mayor obstáculo, como ocurrió en los grupos consultivos anteriores, para que pueda haber un diálogo fructífero con la comunidad internacional sobre temas de mayor trascendencia, como la reducción de la pobreza.
67. Mientras persistieron las amenazas a la estabilidad macroeconómica, era difícil abordar otros temas de más largo aliento. Al haber sido controladas esas amenazas, el gobierno espera que la comunidad internacional apoye la intención que tiene de ejecutar una estrategia para reducir la pobreza, coincidiendo con el criterio de que ese es el reto más importante que tiene ante sí la política económica y social en Guatemala.

C. Apertura económica

68. Desde el inicio de su gestión, el gobierno está empeñado en impulsar la apertura de la economía, para aumentar la competencia doméstica y la competitividad externa. La apertura de la economía repercute favorablemente sobre el bienestar de todos los consumidores, manteniendo bajos los niveles internos de precios, así como estimulando la eficiencia de los abastecedores domésticos.
69. Las acciones tendientes a alcanzar este objetivo se han producido en tres frentes principales. Primero, a nivel de productos específicos, se ha liberalizado el ingreso de ciertos productos cuya producción y distribución enfrentan restricciones monopólicas y oligopólicas en el mercado interno, tales como azúcar, cemento, lácteos, fertilizantes, carne de pollo, harina de trigo, cerveza y acero. Segundo, se han intensificado las negociaciones comerciales para suscribir convenios de libre comercio con otros socios comerciales. Por ejemplo, junto a los gobiernos de Centroamérica, se han completado las negociaciones para liberalizar el comercio con la República Dominicana y se concluyó también la negociación del tratado de libre comercio con México. Finalmente, se ha conseguido la aprobación legislativa de reformas al Código de Trabajo y se ha modernizado la legislación sobre

propiedad intelectual. En ambos casos, la aprobación de esas leyes era necesaria para preservar el acceso preferencial de las exportaciones guatemaltecas al mercado de los Estados Unidos.

D. Sector financiero

70. En cuanto al fortalecimiento del sector financiero, el otro aspecto de donde se venían arrastrando señales de alerta, la Junta Monetaria ha mantenido el apoyo a los bancos comerciales que han experimentado dificultades. Para proteger la integridad y la confianza en el sistema bancario, en febrero y marzo del 2,001, la Junta Monetaria aprobó la intervención administrativa de tres bancos comerciales relativamente pequeños, que captaban alrededor de 5 por ciento de los depósitos bancarios, así como la liquidación de dos sociedades financieras. Además recientemente la Junta Monetaria aprobó la liquidación de las tres entidades bancarias intervenidas.
71. No obstante, hay consenso en el gobierno que el sector financiero necesita una reforma profunda, que lo haga menos vulnerable y menos vinculado, dotando al sector público de las herramientas necesarias para apuntalarlo en caso de emergencia. Por ello, el Congreso está en un intenso proceso de aprobación de un conjunto de iniciativas de leyes tendientes al fortalecimiento del banco central, de la ley de bancos y de la supervisión bancaria.
72. Para complementar las acciones que se requieren en el sector financiero, hay gestiones avanzadas ante el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial tendientes a obtener un préstamo destinado a apoyar la ejecución de las reformas bancarias. Por la importancia decisiva que esta reforma tiene para la preservación de la estabilidad macroeconómica, obtener una decisión favorable sobre ese préstamo para el sector financiero constituye una de las principales prioridades del gobierno.
73. Han mejorado las posibilidades de que así sea, porque hasta ahora la obtención del préstamo para el sector financiero se ha visto obstaculizada por la ausencia de reformas en las leyes bancarias y por la falta de cumplimiento de las metas fiscales, las cuales a su vez son esenciales para mantener la estabilidad macroeconómica.

3. La cooperación externa

74. Desde que se iniciaron las negociaciones de los Acuerdos de Paz, la comunidad internacional ha acompañado estos esfuerzos. Inmediatamente después de la firma de los Acuerdos, se celebró la reunión del primer grupo consultivo sobre Guatemala, en Bruselas el 21 y 22 de enero de 1997 (Gobierno de Guatemala, 1997a). En esa oportunidad, la comunidad internacional hizo ofrecimientos de apoyo al proceso de paz en Guatemala, algunos de los cuales se han traducido en acciones y proyectos concretos. Sin embargo, al igual que con el propio cumplimiento de los acuerdos, han surgido obstáculos y dificultades para concretar todos los ofrecimientos de la comunidad internacional.
75. El cumplimiento de estos ofrecimientos ha sido revisado con la comunidad internacional, posteriormente, en otros dos grupos consultivos y uno de seguimiento. El más reciente, fue llevado a cabo con motivo del desastre natural, conocido como el Huracán Mitch, que asoló

al Istmo Centroamericano en 1998 (Gobierno de Guatemala, 1999). Otro grupo consultivo se construyó con anterioridad en Bruselas, en octubre de 1998 (Gobierno de Guatemala, 1998) y uno de seguimiento se celebró en Antigua Guatemala el 9 y 10 de septiembre de 1997 (Gobierno de Guatemala 1997b).

76. Ya se mencionó que el apoyo de la comunidad internacional fue inmediato, con la celebración del primer grupo consultivo en Bruselas, en 1997. En esa ocasión, en respuesta al planteamiento del gobierno de Guatemala, la comunidad internacional hizo ofrecimientos de cooperación que ascendieron a US\$ 1,900 millones, los cuales fueron revisados en el siguiente grupo consultivo a US\$ 2,300 millones. Desde entonces, esas cifras han servido de referencia para medir el grado en el cual el financiamiento externo obtenido se ha acercado a esa meta.
77. Indistintamente del grado de cumplimiento de esos ofrecimientos, en contraste con los primeros años de la década de los noventa, las transferencias netas de recursos reembolsables se volvieron positivas, a partir de la celebración del grupo consultivo de Bruselas de 1997. Por ejemplo, las transferencias netas de esos recursos fueron negativas en US \$36.79 millones en 1995 y negativas en US \$65.61 millones en 1996. En contraste, en 1997, se principian a registrar transferencias positivas por US \$9.20 millones; por US\$ 180.91 millones en 1998 y por US\$ 186.98 millones en 1999.

CUADRO No. 4
Guatemala: Transferencias netas de la deuda pública externa
Período 1995 al 31 de Diciembre de 2001
(En millones de US \$)

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	*2001
DESEMBOLSOS	115,10	139,40	174,49	348,80	381,40	200,75	151,86
SERVICIO DEUDA	151,89	205,01	165,29	167,89	194,42	218,77	259,23
FLUJO NETO	-36,79	-65,61	9,20	180,91	186,98	-18,02	-107,37

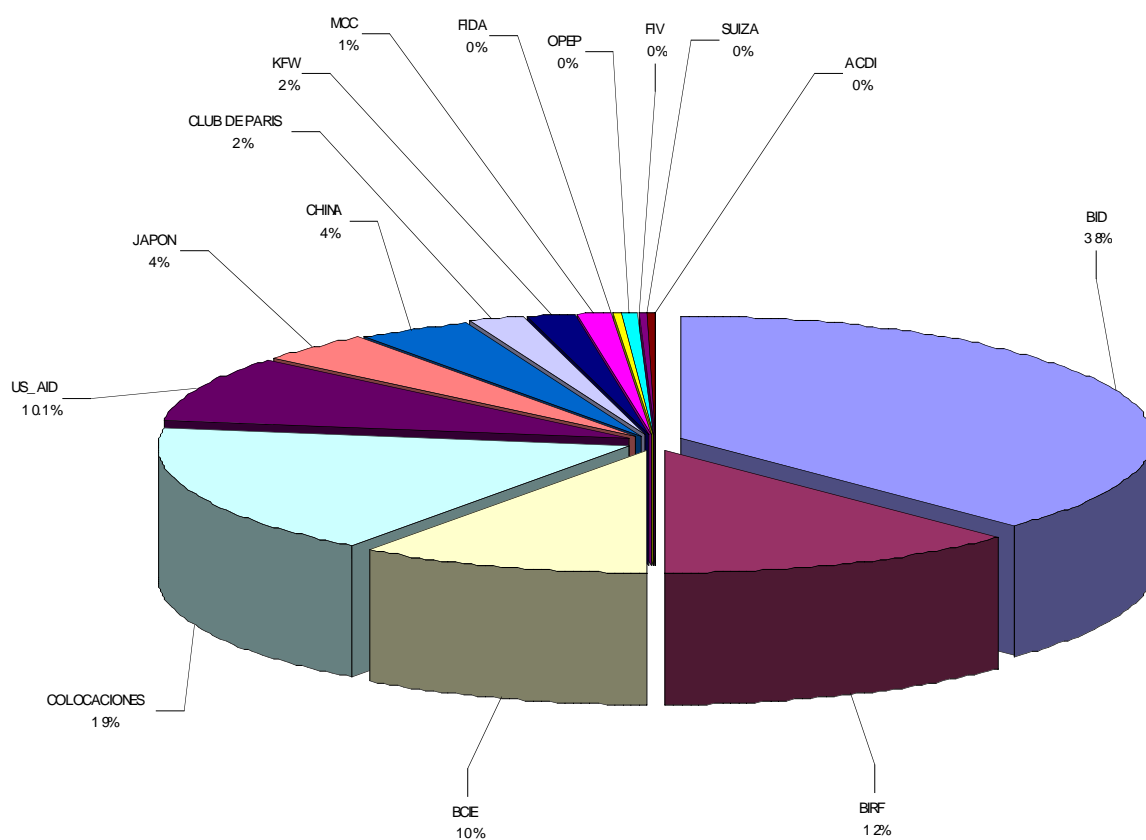
*** PROYECTADO AL 31/12/2001**

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

78. A partir del año 2000 se revirtió esa tendencia, lo cual indica que es necesario hacer mayores esfuerzos para aumentar el caudal y la eficacia de los flujos de financiamiento externo. Por sí solo, eso justifica plenamente la celebración de este grupo consultivo.
79. No obstante, para tener una visión completa, es necesario también incluir los recursos no reembolsables que la comunidad internacional ha donado desde que se suscribieron los Acuerdos de Paz. En los últimos cuatro años, dichas donaciones ascendieron a alrededor de US \$670 millones.

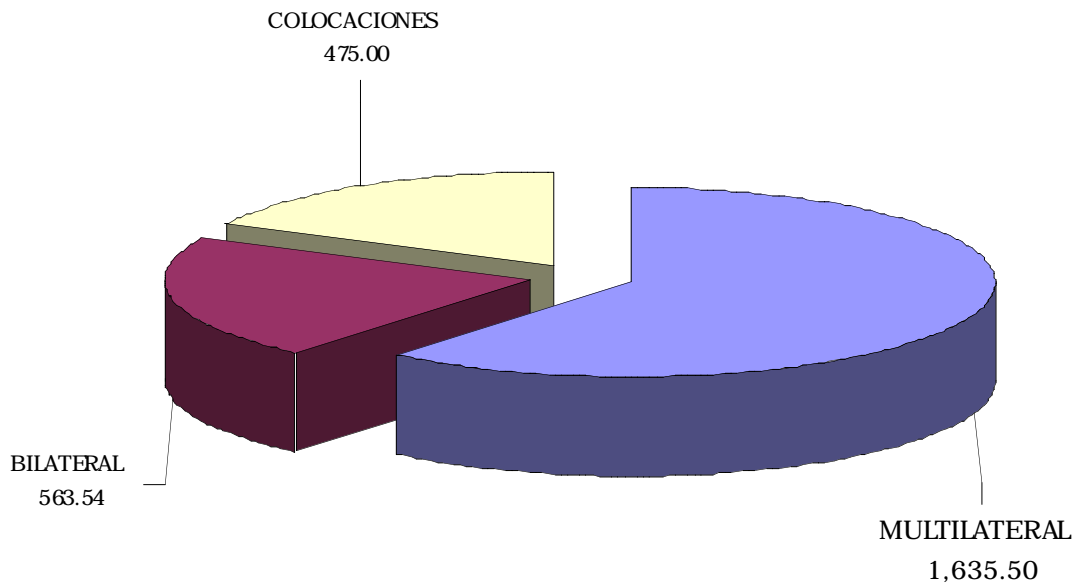
80. Las fuentes de financiamiento también se han diversificado considerablemente. Las últimas cifras disponibles revelan que casi 41.5 por ciento de todos los recursos reembolsables recibidos por Guatemala provienen del BID. Le siguen el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con 13.7 y 12.2 por ciento, respectivamente. Asimismo, entre los otorgantes bilaterales de financiamiento reembolsable destacan los Estados Unidos con 10.1 por ciento, seguidos por Japón y la República de China con alrededor de casi 5 por ciento cada uno.

GRAFICA No. 2
GUATEMALA: DESCOMPOSICIÓN DEL SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA
EN TERMINOS RELATIVOS
AL 31/12/2001



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

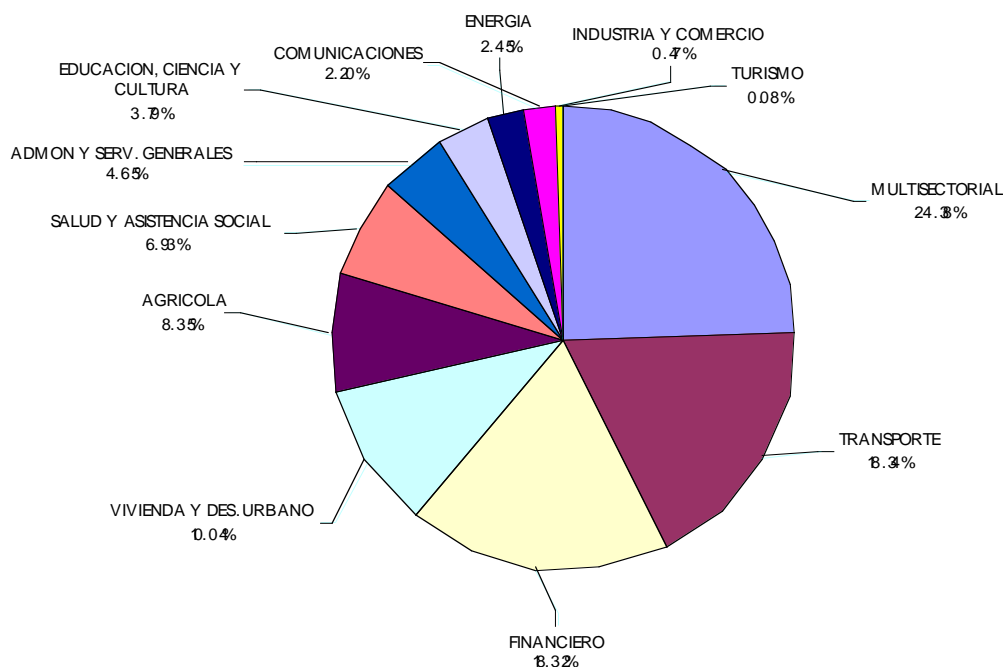
GRAFICA No. 3
GUATEMALA: COMPOCIÓN DEL SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA
POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
AL 31/12/2001
EN MILLONES DE US DÓLARES



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

81. Finalmente, en gran medida como reflejo de las prioridades del gobierno anterior, el financiamiento externo reembolsable por sectores se ha destinado en casi 27 por ciento a la infraestructura—el transporte, la energía y las comunicaciones—mientras que los sectores sociales—la educación, la salud y la vivienda—han recibido casi 24 por ciento de todo el financiamiento externo reembolsable. El gobierno se autocompromete a modificar esta distribución, otorgándole prioridad a los sectores sociales, como parte de la estrategia de reducción de la pobreza.

GRAFICA No. 4
GUATEMALA: DESTINO DE FINANCIAMIENTO EXTERNO
POR SECTOR ECONOMICO, EN TERMINOS PORCENTUALES
PROYECTADO AL 31-12-2001



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

82. Hay que reconocer, sin embargo, que han habido dificultades en la ejecución de los ofrecimientos de financiamiento externo hechos por la comunidad internacional, durante los grupos consultivos que se han celebrado desde que se firmaron los Acuerdos de Paz. Estas dificultades han contribuido a que los desembolsos de los préstamos contratados, a raíz de los grupos consultivos celebrados desde 1997, hayan alcanzado sólo un poco más de la mitad de los recursos prometidos originalmente.
83. Son bien conocidas las dificultades domésticas de ejecución y las seculares limitaciones en la capacidad de absorción, tales como la falta de recursos de contraparte y ciertas debilidades institucionales, que afectan la ejecución de proyectos apoyados con financiamiento externo. Sin embargo, el principal obstáculo que encontró la ejecución de proyectos apoyados con financiamiento externo en Guatemala fue el incumplimiento de la condicionalidad tributaria.

84. Nada de esto significa que hayan desaparecido las dificultades a las que se enfrenta la ejecución de proyectos en Guatemala. El gobierno se compromete, en respuesta al renovado apoyo que espera recibir de la comunidad internacional, a eliminar muchos de estos obstáculos, los cuales aparecen en diversas instancias administrativas. Para ello, conforme lo estipulado en el Pacto Fiscal, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) se propone ejecutar un programa multianual de inversiones públicas e impedir que la inversión pública caiga por debajo del 4 por ciento del PIB entre 2001 y 2004 (SEGEPLAN 2001). Este Sistema, además, tiene el propósito de mejorar la transparencia de la inversión pública.

III. PRIORIDADES Y PROYECTOS

1. El marco de los Acuerdos de Paz

85. Los objetivos contenidos en los Acuerdos de Paz son los que establecen el marco de referencia de las prioridades de la gestión del gobierno. Ese marco de referencia está constituido por cuatro ejes temáticos: a) reasentamiento, incorporación y reconciliación; b) desarrollo humano integral; c) desarrollo productivo sostenible; d) modernización del Estado democrático, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades de participación y concertación de las distintas expresiones de la sociedad. Además, a esos ejes temáticos hay que incorporarles tres aspectos que los atraviesan en forma sustantiva: los derechos de los pueblos indígenas, los compromisos relativos a la mujer y el fortalecimiento de la participación social.
86. Como evidencia de la voluntad del gobierno de poner en práctica esas prioridades, se incorporaron al proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2002, en el renglón de inversión pública en los sectores sociales, partidas por más de 3 mil millones de quetzales, equivalentes a cerca del 2 por ciento del PIB, en renglones como seguridad alimentaria, educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios comunitarios. Además, en el marco de los Acuerdos de Paz, la Comisión de Acompañamiento ha propuesto que para el ejercicio fiscal 2002 se aprueben asignaciones presupuestarias, por casi 2,350 millones de quetzales, para gastos corrientes en renglones relacionados con los derechos humanos, la seguridad y la administración de justicia. Las asignaciones presupuestarias aprobadas son las que proporcionarán los recursos de contraparte requeridos por los distintos proyectos que en esos mismos campos le serán presentados a la comunidad internacional, durante la reunión del grupo consultivo.

CUADRO No. 5
Guatemala: Gastos del Gobierno Central por Función, 2000 – 2002
(Millones de quetzales)

Descripción	2000	Cierre 2001*	Proyecto Presupuesto 2002
Total	19.801,2	22.621,7	26.049,1
Servicios Públicos Generales	3.142,4	2.889,3	3.121,1
Seguridad Interna	1.092,4	1.423,9	1.530,4
Defensa	1.085,5	1.205,7	1.029,8
Sectores Sociales	8.733,6	10.522,1	12.305,3
Corrientes	6.256,7	7.681,1	9.001,1
Capital	2.476,9	2.841,0	3.304,2
Educación	3.078,9	3.579,9	4.093,5
Salud	1.671,0	1.967,5	2.239,7
Seguridad y Bienestar Social	1.524,1	1.840,9	1.744,0
Vivienda y Servicios de Carácter Comunitario	1.473,2	1.923,7	2.700,2
Fondos Sociales	986,3	1.210,1	1.527,9
Educación	550,2	641,7	912,6
Salud	332,2	391,6	399,8
Otros gastos relacionados con los Fondos Sociales	103,8	176,8	215,6
Servicios Económicos	3.224,0	3.228,7	4.272,0
Agricultura	464,6	943,1	876,9
Transporte y Comunicaciones	2.059,8	2.005,6	3.062,4
Energía Eléctrica	436,5	39,7	28,8
Otros 1/	263,1	240,3	303,9
Otros	2.523,3	3.352,0	3.790,5
Amortizaciones	692,4	880,1	2.522,2
Intereses, Comisiones y Otros	1.830,9	2.471,9	1.268,3
Como Porcentaje del PIB			
Total	13,34	14,01	16,14
Servicios Públicos Generales	2,12	1,79	1,93
Seguridad Interna	0,74	0,88	0,95
Defensa	0,73	0,75	0,64
Sectores Sociales	5,9	6,5	7,6
Corrientes	4,21	4,76	5,58
Capital	1,67	1,76	2,05
Educación	2,07	2,22	2,54
Salud	1,13	1,22	1,39
Seguridad y Bienestar Social	1,03	1,14	1,08
Vivienda y Servicios de Carácter Comunitario	0,99	1,19	1,67
Fondos Sociales	0,66	0,75	0,95
Educación	0,37	0,40	0,57
Salud	0,22	0,24	0,25
Otros gastos relacionados con los Fondos Sociales	0,07	0,11	0,13
Servicios Económicos	2,17	2,00	2,65
Agricultura	0,31	0,58	0,54
Transporte y Comunicaciones	1,39	1,24	1,90
Energía Eléctrica	0,29	0,02	0,02
Otros 1/	0,18	0,15	0,19
Otros	1,70	2,08	2,35
Amortizaciones	0,47	0,55	1,56
Intereses, Comisiones y Otros	1,23	1,53	0,79

PIB a Precios Corrientes	148.447,34	161.421,10	176.957,54
---------------------------------	-------------------	-------------------	-------------------

* Estimado 1/ incluye industria, comercio derivados del petróleo y minería.

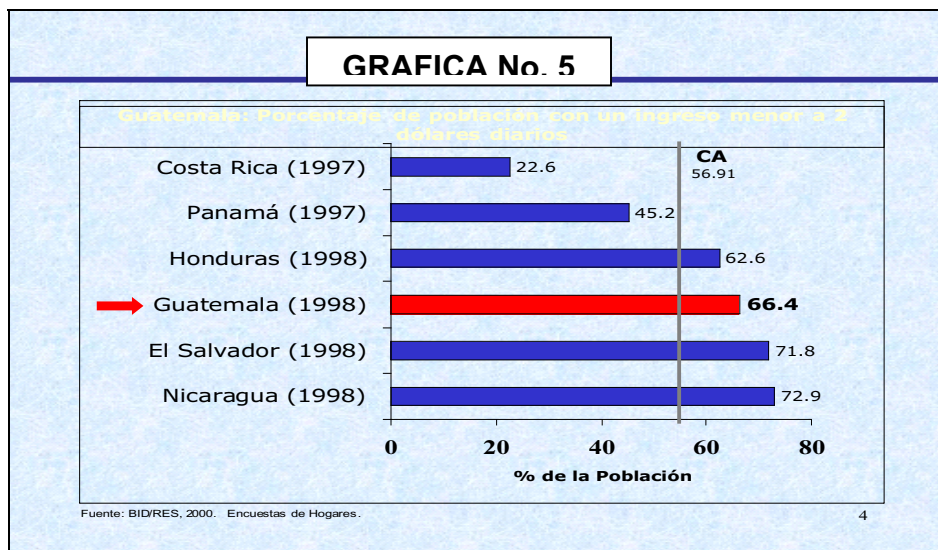
FUENTE: Ministerio de Finanzas

87. Dentro del marco de esas mismas prioridades, el gobierno se ha propuesto iniciar la ejecución de una estrategia para reducir la pobreza. Por primera vez, se cuenta con un mapa de pobreza por municipio y se asume el compromiso gubernamental de enfrentarse con deliberación a este obstáculo para la paz y la democracia. Esta decisión se basa en el convencimiento de que las medidas que se adopten, para impulsar la estrategia, harán una contribución decisiva a la ejecución de los Acuerdos de Paz.

2. Reducción de la pobreza

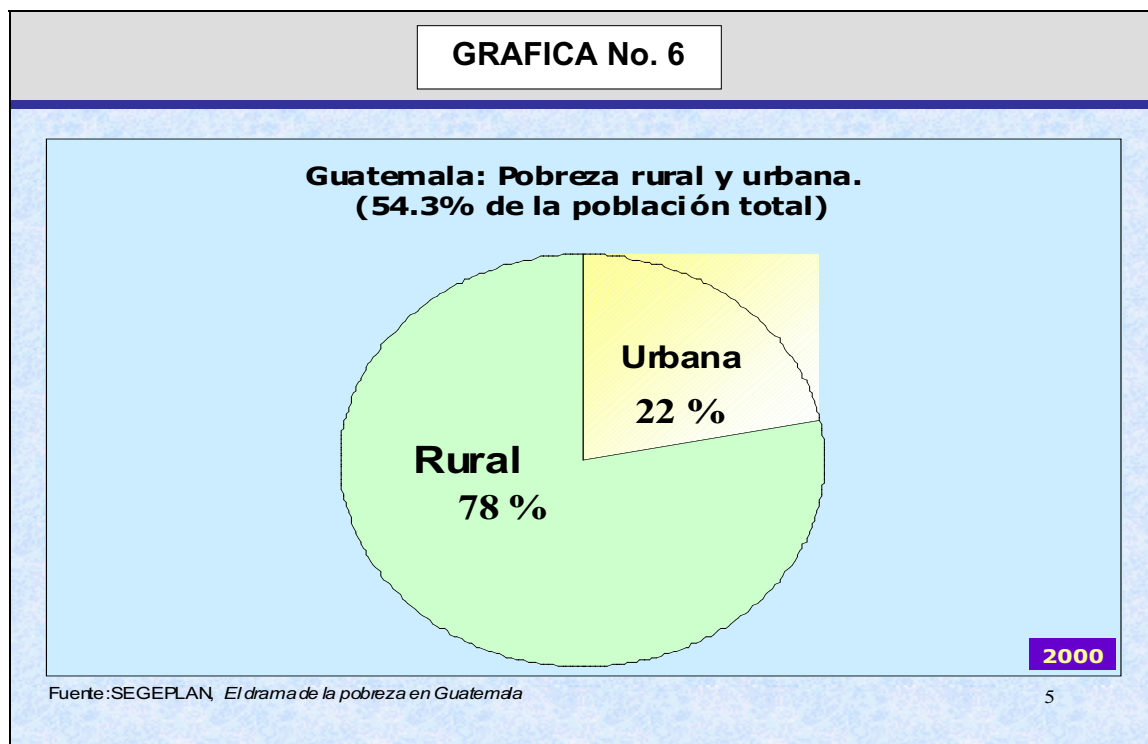
88. La estabilización económica, el ajuste fiscal, la apertura de la economía y el fortalecimiento del sector financiero han sido los principales logros de este gobierno en los primeros dos años de su gestión. Sin embargo, aún quedan desafíos importantes ya que existen deficiencias estructurales en la economía guatemalteca que demandan atención prioritaria. Entre ellas, la incidencia de la pobreza resalta como la tarea más urgente y más compleja, para que la paz y la democracia sean construidas sobre bases sólidas y definitivas.

89. Cuantitativamente, la incidencia de la pobreza coloca a Guatemala entre los países que acusan los mayores índices en la región, con casi dos tercios de la población viviendo debajo de la línea de pobreza.



90. En Guatemala, los programas de reducción de la pobreza, para que sean eficaces, tienen necesariamente que enfocarse hacia la población rural, la cual también es mayoritariamente indígena. Las mayores concentraciones de pobreza se encuentran en el medio rural, tres

cuartas partes de los habitantes del área rural son pobres, en contraste con una cuarta parte de los habitantes del área urbana. Eso significa que los programas de gasto social tienen que destinarse prioritariamente a la población rural.



91. Pero en una sociedad multicultural, pluriétnica y multilingüe como Guatemala, la incidencia de la pobreza tiene un sesgo que afecta más a los indígenas que a los no indígenas. Por ejemplo, casi 75 por ciento de los indígenas son pobres, mientras que 40 por ciento de los no indígenas lo son también. (SEGEPLAN 2001b).
92. La incidencia de la pobreza en Guatemala también tiene un sesgo de género. Por ejemplo, mientras que los hombres indígenas alcanzan tres años de escolaridad promedio, las mujeres indígenas apenas llegan a dos años. De modo que, para ser eficaces, los programas de reducción de pobreza tienen que focalizarse entre la población mayoritariamente rural e indígena y con énfasis dirigirse a las mujeres.

GRAFICA No. 7



Fuente: BID

93. Estos son sólo algunos de los indicadores sobre la incidencia de la pobreza, los cuales revelan la magnitud cuantitativa y cualitativa de las tareas que deberán emprenderse. En primer término, queda claro que la ejecución de una estrategia para reducir la pobreza en Guatemala rebasa significativamente el horizonte temporal de este gobierno. No obstante, el gobierno tiene el propósito de hacer de la reducción de la pobreza el eje de su gestión en los años que le restan de su periodo de Gobierno. Lo que intenta es sentar las bases para que quede incorporado el objetivo de reducir la pobreza en el quehacer del gobierno.. 27

96. Son tres los pilares esenciales de la estrategia de reducción de la pobreza que se propone. En primer término, se encuentra el crecimiento económico con equidad, a un promedio no menor del cuatro por ciento anual, como el método más directo para generar empleos adecuadamente remunerados. Segundo, la inversión en capital humano destinada a las personas pobres, fundamentalmente en seguridad alimentaria, educación primaria y pre-primaria, en salud, con énfasis en la prevención y en el nivel primario de atención. Finalmente, la inversión en capital físico, especialmente destinada a la construcción de infraestructura básica, sistemas de saneamiento y agua potable, caminos vecinales y electrificación, así como acceso a la tierra, todo para apoyar el desarrollo rural.
97. Simultáneamente, la estrategia de reducción de pobreza identifica tres temas transversales, como elementos esenciales que deben incluirse en todas las acciones propuestas. Primero, la multiculturalidad e interculturalidad, segundo, la equidad de género y tercero, la reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales.
98. La estrategia abarca del año 2002 al 2005, asume que prevalecerá la estabilidad macroeconómica durante ese período y que persistirán las restricciones del gasto público. En ese contexto de austeridad macroeconómica, se dispone del aumento de la carga fiscal y de una reorientación del gasto público, especialmente del que ocurre a través de los fondos sociales que ya existen.
99. El inventario de proyectos de inversión anexo, comprende las actividades necesarias para continuar ejecutando los Acuerdos de Paz y para iniciar la ejecución de la Estrategia de Reducción de Pobreza, y asciende a US \$3,145 millones. Con base en el compromiso de mantener la inversión pública por encima del 4 por ciento del PIB durante el período 2001-2004, el Gobierno dispone de US \$986 millones de recursos de contrapartida para financiar los proyectos identificados en el inventario. Por consiguiente, el Gobierno estima que hay una brecha que asciende a más de US \$2,100 millones.
100. En conclusión, para ser eficaz, la estrategia necesita contar con el apoyo nacional e internacional, para que se puedan canalizar recursos frescos, en cantidades importantes, hacia las tareas de reducción de pobreza. Sólo de esta manera se podrán evitar pugnas distributivas prematuras, por los escasos recursos de que se dispone, las cuales podrían poner en peligro **la paz y el desarrollo para todos.**

A N E X O I
LISTADO DE PROYECTOS

REFERENCIAS

- Banco de Guatemala (1999). *Evaluación Macroeconómica 1999* (Dictamen CT-2/99)
- _____ (2000). *Evaluación de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia durante el Primer Semestre de 2000*. (Dictamen CT-3/2000)
- _____ (2001) *Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia agosto de 2001*.
- BID (2000). *Hacia una estrategia de desarrollo económico y social de Guatemala*. Washington, D. C.
- Comisión Preparatoria de Pacto Fiscal (1999). *Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala*.
- Edwards, S. (2000). *La Situación Macroeconómica en Guatemala: Evaluación y Recomendaciones sobre Política Monetaria y Cambiaria*.
- Fischer, S. (2000). *Managing the International Monetary System*. Julio 26.
- Gobierno de Guatemala (1997a). *Programa de Paz: La oportunidad para Guatemala. Invirtiendo en la Reconciliación Nacional, Democracia y Desarrollo Sostenido*. Bruselas.
- _____ (1997b). *Programa de Paz: La oportunidad para Guatemala. Invirtiendo en la Reconciliación Nacional, Democracia y Desarrollo Sostenido*. Antigua, Guatemala
- _____ (1998). *Programa de Paz: La oportunidad para Guatemala. Invirtiendo en la Reconciliación Nacional, Democracia y Desarrollo Sostenible*. Bruselas.
- _____ (1999). *Guatemala Programa de Paz y Reconstrucción, una agenda nacional para la transformación*. Washington, D. C.
- _____ (2000a). *Matriz de Política Social 2000-2004*.
- _____ (2000b). *Programa de Política Económica 2000-2004*.
- _____ (2000c). *Pacto de Gobernabilidad Democrática*.
- Iglesias E. (2000). *Discurso ante la Asamblea de Gobernadores del BID*. Nueva Orleans.
- Ministerio de Finanzas Públicas (2001), *Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP): Informe de avance*. Agosto
- MINUGUA (1998). *Presentación del informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala por el Jefe de la Misión de MINUGUA, Sr. Jean Arnault*. Bruselas.

_____ (2001). *Sexto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Guatemala.

Portillo, A. (2000a). *Discurso de toma de posesión como presidente Constitucional de la República de Guatemala*.

_____ (2000b). *Discurso ante la Asamblea de Gobernadores del BID*. Nueva Orleans.

SEGEPLAN, (2001a) *Estrategia de reducción de la pobreza, un camino para la paz*.

_____, (2001b) *El drama de la pobreza en Guatemala*.