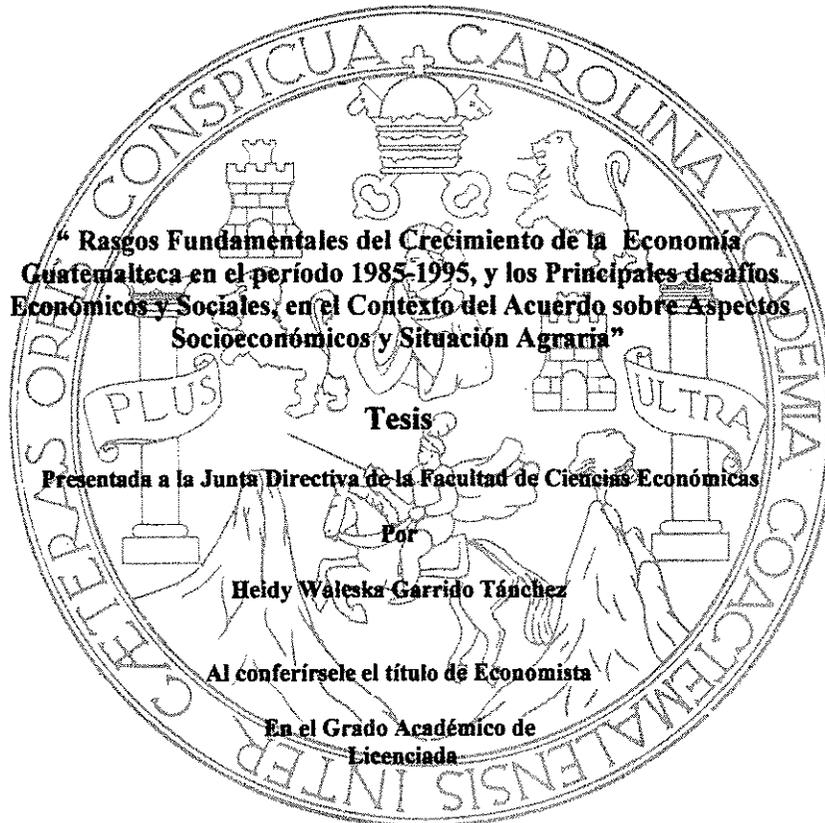


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS



Guatemala, 24 de agosto de 1999



**MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Miguel Angel Lira Trujillo
SECRETARIO:	Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera
VOCAL 1o.:	Lic. Rolando de Jesús Oliva Alonzo
VOCAL 2o.:	Lic. Andrés Guillermo Castillo Nowell
VOCAL 3o.:	Lic. Gustavo Adolfo Vega
VOCAL 4o.:	P.A.E. Jairo Joaquín Flores Divas
VOCAL 5o.:	P.C. William Tomás Ramírez Raymundo

**PROFESIONALES QUE PRACTICARON EL EXAMEN DE AREAS  
PRACTICAS**

MATEMATICA-ESTADISTICA:	Lic. Héctor Salvador Rossi Cruz
ECONOMIA APLICADA:	Lic. William Edgardo Sandoval Pinto
TEORIA ECONOMICA:	Lic. Saúl Felipe Morales Jáuregui

**JURADO QUE PRACTICO EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE:	Lic. Edgar Herrera
EXAMINADOR:	Lic. Julio Rodas Ruíz
EXAMINADOR:	Lic. Alvaro Cruz Paniagua



Guatemala, 26 de Enero de 1999

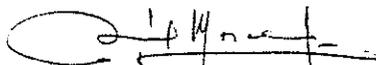
Señor Decano  
Licenciado Miguel Angel Lira Trujillo  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de San Carlos  
Presente

Licenciado Reyes Escalante:

Atentamente me dirijo a usted para informarle que conforme a la designación que oportunamente me realizara la Decanatura de la Facultad, he tenido a la vista y asesorado el desarrollo del trabajo de investigación de la estudiante **HEIDY WALESKA GARRIDO TÁNCHEZ**, titulado "**RASGOS FUNDAMENTALES DEL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA GUATEMALTECA EN EL PERÍODO 1985 - 1995, Y LOS PRINCIPALES DESAFÍOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN EL CONTEXTO DEL ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA**", como trabajo de tesis para optar al título de **Economista** en el grado de **Licenciada**, del cual considero que satisface los requerimientos académicos de un trabajo de esta magnitud y que además se constituye un valioso aporte a la investigación y comprensión del complejo tema de los Acuerdos de Paz, especialmente del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Por la razón anterior, someto a su consideración el trabajo adjunto, para los trámites que correspondan.

Deferentemente,



Lic. Saúl Felipe Morales Jáuregui  
Colegiado 2,790



**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,  
TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.**

Con base en lo estipulado en el Artículo 23º. del Reglamento de Evaluación Final de Exámenes de Areas Prácticas y Examen Privado de Tesis, el dictamen emitido por el Licenciado Saul Felipe Morales Jauregui, quien fuera designado Asesor y el Acta ECO. 38-99, donde consta que la estudiante *HEIDY WALESKA GARRIDO TANCHEZ*, ha aprobado su Examen Privado de Tesis, se le autoriza la impresión del Trabajo de Tesis, denominado: "RASGOS FUNDAMENTALES DEL CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA GUATEMALTECA EN EL PERIODO 1985-1995, Y LOS PRINCIPALES DESAFIOS ECONOMICOS Y SOCIALES EN EL CONTEXTO DEL ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONOMICOS Y SITUACION AGRARIA".

Atentamente,

*"DID Y ENSEÑAD A TODOS"*

LIC. EDUARDO ANTONIO VELASQUEZ CARRERA  
SECRETARIO



LIC. MIGUEL ANGEL LIRA TRUJILLO  
DECANO



Smp.



## ACTO QUE DEDICO

A:  
Dios, mi madre y hermano Luis Fernando

# INDICE

	<u>Pág.</u>
Presentación	
I. Rasgos Fundamentales del Crecimiento de la Economía de Guatemala, en el periodo 1980-1996.....	1
1. Introducción.....	1
II. De la Crisis y Guerra Interna, a la Consolidación Democrática en Guatemala	10
1. Crisis y Guerra Interna.....	10
2. Apertura y Espacio Político.....	11
3. Consolidación Democrática.....	12
III. El Compromiso Económico del Cambio Estructural: El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.....	14
1. Democratización y Desarrollo Participativo.....	14
2. Desarrollo Social.....	15
3. Situación Agraria y Desarrollo Rural.....	15
4. Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal.....	17
IV. Los Principales Desafíos Económicos del Gobierno ante El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria..	18
1. El Contexto y los Desafíos de la Política Pública en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.....	18
1.1 El financiamiento de los compromisos del Acuerdo Socioeconómico.....	18
1.2 Las Responsabilidades y Desafíos de la Política Pública...	19
1.2.1 Política Fiscal.....	19
1.2.2 Política de Comercio Exterior.....	19
1.2.3 Política Agraria.....	20
a. Antecedentes de la Realidad Agraria en Guatemala.....	20
b. Concentración de la Tierra.....	22
1.2.4 Política Social.....	23
2. Evaluación del Cumplimiento de los Compromisos Económicos del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria a 1997.....	25



2.1 Evaluación del Cumplimiento del Sistema	
Tributario.....	25
a. Acciones de la Primera Fase.....	26
b. Acciones de la Segunda Fase.....	26
2.2 Evaluación del Cumplimiento del Presupuesto y Gasto	
Público.....	27
a. Acciones de la Primera Fase.....	27
b. Acciones de la Segunda Fase.....	28
2.3 Evaluación del Cumplimiento de la Tierra y Desarrollo	
Rural.....	31
a. Acciones de la Primera Fase.....	31
b. Acciones de la Segunda Fase.....	32
2.4 Evaluación del Cumplimiento de la Política Laboral.....	33
a. Acciones de la Primera Fase.....	33
b. Acciones de la Segunda Fase.....	34
3. Perspectivas de Crecimiento Económico y Desarrollo Social.....	35

Conclusiones  
Recomendaciones  
Anexos  
Bibliografía

## PRESENTACION

El presente trabajo constituye el informe final de investigación realizado a través de un proceso dinámico de discusión, recopilación, sistematización y análisis de información, sobre una temática compleja como lo son los Acuerdos de Paz.

El informe se inicia con la contextualización necesaria de la evolución reciente de la economía guatemalteca, a partir de los años ochenta hasta llegar a la década de los años noventa. En ésta se puede observar el crecimiento sostenido de la economía nacional, y la crisis económica de la década de los '80. Asimismo se contempla la recuperación económica de los '90, en donde se avizora que la firma de la paz y la finalización del conflicto armado interno es una condición necesaria para el desarrollo económico nacional.

En su segunda parte, el informe contiene un referente histórico del conflicto armado interno, desde sus orígenes en los años '60s, hasta la firma de la paz el 29 de Diciembre de 1996. Este referente junto al capítulo anterior, permite que se vincule la relación histórica de la equidad y la paz, como la base para el desarrollo, en cualquiera de sus dimensiones.

En el capítulo III se establece claramente que el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, representa un verdadero y profundo compromiso económico del cambio estructural en Guatemala.

En el capítulo IV se identifican los principales compromisos económicos del gobierno ante el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Se analiza el requerimiento financiero de los compromisos derivados del Acuerdo y las responsabilidades y desafíos de la política pública.

Finalmente, se definen las perspectivas de crecimiento económico y desarrollo social para Guatemala de cara al año 2,000, para lo cual se proyecta el comportamiento histórico de la economía nacional y se compara analíticamente con las metas compromiso establecidas en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, tal y como se planteó en la hipótesis de que para cumplir con los compromisos adquiridos en dicho acuerdo, es necesario modificar en el corto y mediano plazo, algunas de las condiciones macroeconómicas y sociales que caracterizan a Guatemala, comprobándose esto a lo largo del informe.



# I. Rasgos Fundamentales del Crecimiento de la Economía de Guatemala, en el periodo 1980-1996

## Introducción

El capitalismo contemporáneo ha sido el producto del desarrollo natural del capitalismo general, el cual se expresa en su fase moderna en la denominada globalización. No obstante para entender el proceso de globalización es necesario definir y caracterizar la etapa previa de la economía de mercado.

En su evolución histórica a partir de la década de los años 70, la economía capitalista mundial sufrió una serie de cambios que se caracterizaron fundamentalmente por:

1. Una nueva dinámica del sector financiero que sustituye el papel estrictamente monetario que había correspondido al sistema monetario mundial, incluyendo sobre todo el papel de los organismos bancarios internacionales, la banca comercial internacional y la propia banca del desarrollo.
2. Una reestructuración de las funciones internacionales de producción, que se caracteriza por un replanteamiento productivo en el seno de las economías desarrolladas y paralelamente, el estancamiento de la adaptación del cambio productivo internacional por parte de las economías subdesarrolladas.
3. El cuestionamiento profundo del papel del estado como promotor y responsable único del desarrollo, y la propuesta de su sustitución por una responsabilidad compartida entre sector privado empresarial y Estado, lo cual conlleva incluso, la apertura hacia la posibilidad real de la reducción de sus funciones sustantivas y por tanto, de su tamaño institucional.
4. La prevalencia de los fenómenos de la inflación y la inestabilidad cambiaria, como dos fenómenos económicos novedosos para América Latina especialmente con los cuales se deberá aprender a vivir, inclusive para el diseño de la política económica principalmente fiscal y crediticia.

Los elementos anteriores permiten describir que el ciclo de rotación del capital contrariamente a detenerse, tiende a volverse más dinámico, precisamente porque en su fase productiva, el capital produce mercancías con un tiempo de vida más reducido con lo cual garantiza su demanda; asimismo, esta estrategia le permite que en la esfera de circulación de mercancías, éstas se vean más fácilmente consumidas y por tanto, el problema de la reproducción de capital se presenta como un problema del tamaño del mercado y no como el viejo paradigma de un problema de producción.

La afirmación anterior no implica romper con la estructura teórica del ciclo de rotación del capital sino por el contrario, tal y como lo señalan algunos neomarxistas

contemporáneos<sup>1</sup>, se trata de una interpretación al problema del mercado con esencia de la globalización, ya que entenderlo por el lado de la oferta, es decir con problema de producción, implicaría precisamente negar el ciclo del ca. Adicionalmente, la gran revolución científico tecnológica que experimentaron los p con economías desarrolladas a mediados de los años 70, y que precisamente perm reconfiguración de sus esquemas productivos, le da el respaldo histórico a afirmación, ya que a partir de ahí los problemas de reproducción del capit presentaron como problemas de mercado, y no como problemas de productividad cuota de plusvalía estaba asegurada, lo que había que asegurar ahora era su expr en dinero, es decir su realización.

Aunado al problema estrictamente económico de la reproducción de capital, se encu el problema de la reproducción del capital como sistema político y social. Al respec ello es importante señalar que paralelamente, sobre todo en el caso de América L todos aquellos países que experimentaban severos problemas de conflictos arm internos, derivados de los problemas registrados en la distribución del ingreso carencias e insuficiencias en la oportuna resolución de sus necesidades, la pobre demás problemas sociales, se vieron inmersos en procesos de pacificación, por altemas a la estrictamente militar.

Elo ocurre a partir del segundo quinquenio de los años 80, y principalmente a partir d años 90, cuando el llamado "*derrumbe del socialismo histórico*", dio pauta a q Democracia Capitalista se erigiera como el sistema político imperante a nivel mundial

Este sistema político tiene tres características fundamentales:

1. La propiedad privada como valor fundamental ampliamente recogido en constituciones políticas de los países latinoamericanos.
2. La representación política de los gobiernos, en base al consenso social lograd la representación de los partidos políticos en el poder. Principalmente, po este consenso es logrado por la corriente política denominada nueva direct que representa los intereses de la modernización del capital en un context economía social de mercado.
3. La democracia como sistema político que garantiza la finalización del cont armado interno, en base a una gestión social del estado que se sustenta en principios:
  - a. Equidad
  - b. Eficiencia
  - c. Subsidiariedad

---

<sup>1</sup>Pereira, Gonzalo. Relaciones Internacionales y de Producción, Ley del Valor y Distribución Social Trabajo en el Mercado Mundial. Siglo XXI, Editores. México 1985.

Esta caracterización del capitalismo contemporáneo se puede aplicar muy fácilmente al caso de la evolución reciente del capitalismo de Centroamérica, y por ende, en el caso de Guatemala.

Precisamente la finalización de los conflictos internos en Nicaragua, El Salvador, y el más reciente en Guatemala (1996), se puede interpretar como la necesidad histórica local, propia del capitalismo internacional y que se representa en la globalización.

La globalización resulta entonces, una etapa superior del capitalismo desarrollado, en la cual se internacionalizan los procesos de reproducción ampliada del capital, se subsumen las formas nacionales de la acumulación y se sustituyen por formas internacionales de capitalización financiera, cuyo mejor reflejo es precisamente el enorme desarrollo que ha alcanzado en estos países centroamericanos, las actividades propias de la bolsa de valores.

Guatemala no escapa a esta realidad. Precisamente el proceso de recuperación mostrado por la economía nacional a partir de 1986, se refleja en la dinámica de acumulación propia de esta etapa del capitalismo que se ha caracterizado.

Por otra parte, las tendencias del capitalismo mundial bajo el nuevo esquema de reproducción, plantean un reto sustantivo para las economías como la guatemalteca, ya que si bien es cierto que resulta sumamente difícil y estructuralmente limitado poder plantear la salida del subdesarrollo como condición histórica, sí es factible plantear el mejoramiento de la calidad de vida de la población guatemalteca a través de una estrategia de crecimiento económico que garantice mejores condiciones en la distribución social de la riqueza.

El planteamiento anterior implica, entonces, que el reto que está mostrando el capitalismo moderno, presenta una solución limitada en términos del desarrollo sustantivo y sostenible para el país; empero, la alternativa limitada puede constituirse en la condición necesaria para que la sociedad guatemalteca alcance un nivel de vida superior.

En ese marco, es necesario identificar y evaluar los retos que en materia económica y social el país, el gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil, deberán de enfrentar y resolver para poder aprovechar al máximo dicha oportunidad.

La comprensión inicial de que Guatemala se ubica entre los países capitalistas de la esfera del subdesarrollo, condición que se matiza por las características propias e históricamente definidas de ser una economía agro-exportadora sin integración sectorial, de corte horizontal, de limitado desarrollo industrial, dependiente de las materias primas provenientes del mercado internacional, con una estructura del mercado laboral definitivamente delimitada por la estructura del aparato productivo que ha dado lugar a un proceso de malformación de este mercado, con una clara tendencia hacia la tercerización de las actividades económicas.

Guatemala gozó de una estabilidad monetaria y cambiaria durante más de 35 años, llegando a ser considerada como una de las economías más estables de América Latina.

Durante la década de los años 70, el país registró tasas de crecimiento anual del PIB de hasta 7.8%<sup>2</sup>, ya que el entorno del mercado internacional en los precios de los productos tradicionales de exportación era favorable, lo que permitió obtener una tasa de inflación promedio controlada del 11.9% y un PIB per cápita del 2.9%<sup>3</sup>. Sin embargo, en esta década hay dos eventos locales relevantes para explicar su mayor crecimiento e inflación. En primer lugar, la toma del poder (1970, 74 y 78) por gobiernos militares de facto, que emplearon una política fiscal expansiva, y en segundo lugar, el terremoto que ocurrió en Guatemala el 4 de febrero de 1976; fenómeno natural que provocó un proceso acelerado de crecimiento sustentado en ayuda internacional y las facilidades de crédito correspondientes.

Por otra parte, durante dicha década el país contrataba la mayoría del financiamiento externo con organismos internacionales de desarrollo, lo que permitió que las condiciones de los empréstitos fueran favorables. Sin embargo, las anteriores características se tomaron adversas ya que a finales de la década, Guatemala, reconocida a nivel mundial como una de las economías productoras de la mejor calidad de café, por sus cultivos de banano y plátano, y por su exportación de azúcar, empieza a declinar en su actividad productiva, principalmente porque la situación de contracción del mercado mundial hacia los productos primarios de exportación, se expresaba en una reducción significativa de los precios internacionales y de los volúmenes de su demanda.

Asimismo, se produce un incremento en los precios internacionales de las materias primas importadas por Guatemala, lo cual da lugar al denominado "*efecto tijera*" que consiste en una reducción significativa del valor de las exportaciones nacionales y en un incremento del valor de las importaciones provenientes del mercado mundial.

Por lo tanto, se experimenta una aguda crisis durante el primer quinquenio de los años ochenta, la cual se sostuvo en los siguientes cinco años, mostrando leves recuperaciones que han determinado que el período se denomine la "*década perdida*". Dicha crisis se hizo presente en los ámbitos económico, social y político, al punto que los factores se condicionaron mutuamente de tal forma, que resulta verdaderamente difícil atribuir a una sola causa, la responsabilidad de tal crisis.

La situación anterior da como resultado un desbalance marcado en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos internacionales de Guatemala, el cual a su vez, explica la drástica reducción de los niveles de ahorro interno que posteriormente da lugar a dos problemas adicionales: 1) el incremento de precios internos, y 2) el incremento del saldo de la deuda externa del país.

De esta manera se comenzaron a registrar déficit acumulativos que fueron enfrentados con ajustes en la cuenta de capital, abriéndose un brecha cada vez mayor, entre el tipo de cambio oficial de paridad, el cual se sostuvo, y el tipo de cambio real, el cual empezó a distorsionarse a partir de 1982.

---

<sup>2</sup> Años 1977-78; Sección de Cuentas Nacionales, Departamento de Estadística, Banco de Guatemala, Febrero de 1997.

<sup>3</sup> Ibid.

El ajuste de los saldos externos bajo esta premisa, implicó desde luego, la reducción acelerada de las Reservas Monetarias Internacionales, al punto que la deuda externa que empezó a contratarse al mismo ritmo, fue convertida en un instrumento de ajuste y financiamiento estructural, perdiéndose de vista el hecho de que aparece la banca comercial como fuente financiera.

En términos de las finanzas públicas, las presiones fiscales derivadas de la situación recesiva que se han descrito, aunado a otros factores tales como la guerra interna, la corrupción y en general, el mal manejo de los fondos del Estado, dan lugar a un crecimiento del déficit fiscal<sup>4</sup> que se busca financiar a través del expediente del endeudamiento externo. De esta manera, los déficit fiscales también fueron históricos en este período (véase Anexo # 1), puesto que se recurrió al expediente de la deuda interna para financiar el déficit, creando consecuentemente un problema monetario de excesiva liquidez que aumentó las presiones sobre el tipo de cambio y el sistema de precios internos, dinamizándose la inflación<sup>5</sup>.

Sin embargo, el efecto monetario que provoca esa medida de política monetaria, se conjuga simultáneamente con el marco recesivo anterior, profundizándose los desequilibrios internos y externos de la economía, los cuales se reflejan con la caída del ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Guatemala, principalmente en el primer quinquenio de la década de los ochenta.

Mediante la observación del desarrollo del PIB per cápita, se destaca con mayor importancia el deterioro económico que corresponde al subperíodo 1980-1985. Sin embargo, a partir de 1986 se observa una pequeña mejoría en las variables macroeconómicas, siendo tres las más relevantes, primero, la oferta exportable del país tiende a diversificarse; paralelamente, los precios internacionales de los productos de exportación también muestran leves recuperaciones que se reflejan en las cuentas externas; segundo, se presenta una política económica con un programa de estabilización, a partir de 1986, en el cual se regula la estabilidad del tipo de cambio y la inflación, y tercero, el período coincide con la apertura, en el país, de un proceso democrático (véase Anexo # 2).

Lo anterior coincide con variables tales como unificación cambiaria y repatriación de capitales; dichos acontecimientos forman parte del entorno político nacional y reflejan la influencia económica exterior experimentada a partir de la nueva etapa democrática del país, los cuales repercuten en la confianza del inversionista para aumentar y renovar la capacidad productiva.

Respecto a la inversión, durante los primeros 6 años de la década de los años ochenta, se manifiesta un evolución variable con tendencia decreciente, lo cual repercute en detrimento de la ocupación laboral. Al analizar los valores de la Inversión Geográfica Bruta (IGB) expresada en dólares constantes de 1988, puede observarse que los

<sup>4</sup> Para 1998 el déficit fiscal se mantiene en promedio en 1.5 por ciento del PIB, según cifras oficiales del Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>5</sup> A manera de ejemplo, se tiene que en 1981 el déficit fiscal ascendió a Q.614 millones corrientes, siendo financiado en un 84% con deuda interna, tendencia que se mantuvo en el período.

renglones más afectados fueron: construcción privada, que manifiesta consecutivas alzas y bajas, e inversión pública, lo cual manifiesta una evolución inestable con tendencia a la alza durante el subperíodo complementario 1986-1992, de acuerdo con la cifras oficiales del Banco de Guatemala.

Por el lado del mercado real, en el período 1990-96 el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), ha mostrado signos de recuperación hacia una tendencia promedio del 4%, en algunos años la tasa anual de variación ha experimentado algunas disminuciones poco relevantes hasta 1996, en el cual el ritmo de crecimiento del producto baja significativamente al pasar de 4.93% en 1995, a 3.07% en 1996.

En términos de la composición del PIB por rama de actividad, es la agricultura la rama que continúa siendo el sector más dinámico, siguiéndole en importancia, el comercio a por mayor y menor, y la industria manufacturera (véase Anexo # 3). Estos 3 sectores representan más del 50% del valor agregado generado por la economía nacional en el último quinquenio.

Es importante destacar la reducción que manifestó el sector construcción, a partir de 1992, en el dinamismo económico que había mostrado desde 1986 hasta 1991, el cual fue sustituido por un crecimiento significativo del comercio en los últimos años.

En términos del aparato productivo nacional se puede afirmar que no ha existido una modificación sustantiva en las principales actividades económico-productivas que le den fundamento a la economía nacional. Ello se comprueba con las afirmaciones del crecimiento observado en los sectores tradicionales como la agricultura (sector primario), y la industria (sector secundario). Un elemento importante es que el sector terciario de la economía, constituido por el comercio y los servicios, aporta un valor agregado en términos de remuneración al factor trabajo, mucho más dinámico y de mayor volumen que los dos sectores anteriores, lo cual explica la tendencia al crecimiento del sector informal muy por encima del crecimiento del empleo estrictamente productivo.

Otra área importante en el comportamiento de la economía nacional, es el referido al sector gobierno y por tanto, al manejo de la Finanzas Públicas. Durante el período analizado, se ha mantenido un comportamiento muy inestable en la situación de déficit o superávit global de la situación financiera del gobierno de Guatemala, de tal forma que en algunos años como 1991-1992, se ha tenido un saldo balanceado en la variación de la Ejecución Presupuestaria.

Adicionalmente, como un marco de comparación se puede ubicar 1993 y 1994 como los años de mayor variación anual en la situación deficitaria del gobierno central. Por ejemplo, en 1993 el déficit global de las finanzas públicas del gobierno ascendió a Q. 944.5 millones, mientras que un año antes, el mismo déficit ascendió a tan sólo Q. 10.7 millones, es decir que la variación relativa entre estos años equivale a 8,827% (véase Anexo # 1).

En 1994 se elimina el crédito interno del Banco de Guatemala al gobierno, con la finalidad de eliminar los constantes déficit cuasifiscales originados por las pérdidas del Banguat<sup>6</sup>, mientras que en 1995 los resultados de la política fiscal presentan una reducción del déficit acerca de la mitad del año anterior, dando a conocer que el esfuerzo que se haya realizado para obtener tal contracción fiscal no fue suficiente.

Por el lado de los Ingresos Fiscales, los impuestos más importantes son: Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), e Impuesto al Comercio y Transacciones Internacionales. De estos tres, el Impuesto al Comercio y Transacciones Internacionales ha sido el impuesto que más ingresos ha generado, con una recaudación de Q.8,733.80 millones para 1996, que representa más del 60% de los ingresos captados en concepto de ISR e IVA para ese mismo año (véase Anexo # 5).

Sin embargo, la estructura de la tributación en Guatemala se ha caracterizado por ser altamente regresiva, poniendo en entredicho el carácter redistribuidor de la riqueza que se le asigna a los estados modernos.

Por el lado del Gasto Público, se ha mantenido la tendencia proporcional del monto de recursos que absorben los Gastos de Funcionamiento, de los cuales la planilla de sueldos y salarios del gobierno, representan más del 90% de los mismos (véase Anexo # 6). Por el lado del Gasto de Inversión la variación anual también es proporcional a los gastos totales, representando una variación promedio anual de 13.5% para los últimos 4 años.

Finalmente, por el lado de la Deuda Pública ésta se puede dividir entre deuda interna y externa, por lo que al referirse a la primera, ha tenido un comportamiento muy variable subiendo de Q.4,000 millones en 1993 a Q.5,000 millones en 1996; este comportamiento refleja un crecimiento promedio anual de 7.31%. Al respecto es importante señalar que existe una prohibición constitucional para la contratación de deuda interna entre el gobierno central y el Banco de Guatemala, por lo que se requiere una aprobación del Congreso para poder recurrir a este financiamiento interno.

Respecto al comportamiento de la deuda externa, cabe mencionar que los compromisos internacionales de Guatemala han sido tradicionalmente muy bien contratados en términos de:

- Plazos largos de amortización
- Tasas fijas y preferenciales de interés
- Largos periodos de gracia

Por lo que a pesar de su monto, resulta una deuda bastante manejable y no comprometedor de la estabilización interna. Eso se demuestra claramente con la tendencia a la reducción de esos montos contraídos que desde 1991 a la fecha han

---

<sup>6</sup> En 1994 el déficit fiscal superó los mil millones de quetzales, siendo el mayor de todos los obtenidos durante el periodo de análisis 1985-1996.

venido disminuyendo, pasando de un saldo absoluto de US\$2,402.8 a US\$2,074.90 en 1996 (véase Anexo # 7).

Respecto al mercado monetario, es importante destacar el crecimiento de instituciones de intermediación financiera, tales como la Bolsa de Valores que muestra un franco crecimiento desde 1989. Asimismo, es significativo el crecimiento del llamado "dinero plástico", el cual acelera la rotación del capital comercial, y a su vez contribuye al crecimiento efectivo del mercado real, ya que puede hacer aparecer una demanda creciente de mercancías, estimulada por una falsa capacidad de consumo.

Finalmente, cabe señalar el crecimiento también significativo, del número de bancos que existen en el sistema financiero, ya que para 1997 se cuenta con 34 bancos autorizados.

Por otro lado, respecto a la composición y evolución del mercado de trabajo en Guatemala, es necesario recordar que el volumen de empleo se correlaciona con el número de puestos de trabajo necesarios para realizar la actividad productiva nacional, así como también recordar que existe un número sumamente elevado de personas ocupadas que realizan actividades económicas no necesariamente vinculadas a la actividad formal, pero que obtienen ingresos que les permiten su subsistencia individual y familiar.

Bajo estas dos condiciones se puede afirmar que de acuerdo con las estadísticas oficiales desde 1992, el empleo ha mostrado un comportamiento moderadamente creciente, pasando de 795,708 personas empleadas a 872,708 en 1996, es decir un crecimiento promedio de 2.33% (véase Anexo # 8), mientras que la producción en el período fue de 4 %.

Ambos comportamientos muestran el carácter creciente que en términos de personas ocupadas genera el crecimiento del PIB, dadas las condiciones tecnológicas de producción en Guatemala.

Durante los últimos 20 años el aparato productivo de Guatemala ha generado ocupación a no más del 50% de la población económicamente activa (población comprendida entre los 10 y 65 años que pueden o no estar trabajando). Sin embargo, es importante mencionar que la población crece en promedio de 2.9% anual, lo cual implica una incorporación anual de nuevos demandantes de empleo que al no encontrar espacio laboral en el sector productivo, buscan ocupación en las actividades económicas propias del sector informal, lo cual explica no sólo el crecimiento del subempleo sino que además es totalmente coherente con el crecimiento mencionado del sector comercio y servicios.

En conclusión, el comportamiento de los tres mercados (monetario, real y del trabajo que se han mencionado, permite definir que la estructura del sistema económico no se ha modificado en los últimos 30 años, por lo que muy fácilmente se puede cuestionar la posibilidad real del cumplimiento de los retos económicos de los Acuerdos de Paz, si

<sup>7</sup> En el análisis macroeconómico se asume la existencia de tres grandes espacios de relaciones económicas denominados mercados y que son los que se mencionan, para explicar el comportamiento de la economía nacional.

se tiene la capacidad efectiva de reestructurar la economía nacional para atender las demandas de su desarrollo.



## II. De la Crisis y Guerra Interna, a la Consolidación Democrática en Guatemala

### 1. Crisis y Guerra Interna

Para comprender la coyuntura actual del proceso guatemalteco, se hace necesario tomar en cuenta que durante los últimos 36 años el desarrollo económico, social y político, se ha visto marcado por el conflicto armado interno.

El surgimiento del movimiento revolucionario se dio en el marco de dos factores: a.) el interno, debido a la agudización de las contradicciones existentes en la sociedad guatemalteca, remontándose a la época de la conquista, en donde los conquistadores se apoderaron absolutamente de los medios de producción, quedando desposeída la gran mayoría de guatemaltecos y enfrentándose a una realidad de desigualdad en términos económicos, políticos y sociales; b.) el externo, el desarrollo del sistema socialista mundial, que caracterizó a dicha época, significó una etapa de liberación de los pueblos oprimidos y con profundas desigualdades como lo era Guatemala, ya que el capitalismo no garantizaba el progreso de la economía.

El movimiento revolucionario surgió el 13 de noviembre de 1960. En marzo de 1962 el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) funda el frente "20 de octubre" en el norte del departamento de Guatemala y en Baja Verapaz. Sin embargo, las acciones armadas se iniciaron formalmente un año después y, en 1963, surgieron las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR).<sup>8</sup>

Esta etapa de la lucha armada, concluye en 1969 cuando las guerrillas son derrotadas por el ejército con el apoyo de "boinas verdes" y "rangers", comandos élite del ejército de los Estados Unidos de Norteamérica.

En 1972 se funda el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA).

El general Romeo Lucas García asume la presidencia en 1978, cuyo régimen es recordado como uno de los más sangrientos por la persecución emprendida contra las organizaciones populares, sindicales y campesinas, a las que acusó de ser "fachadas" de subversión.

El 30 de enero de 1980, 39 personas murieron quemadas en la Embajada de España en la capital. Por aparte, en julio de 1981 se registran las primeras matanzas de campesinos en el norte y noroccidente del país. Ese mismo año, el ejército desarticula la "guerrilla urbana" al detectar y destruir varias "casas de seguridad" de la URNG.

---

<sup>8</sup> Las FAR estaban integradas por algunos militares nacionales que rechazaron la intervención de Estados Unidos en el derrocamiento de Jacobo Arbenz en 1954, y, la imposición de Carlos Castillo Armas como nuevo presidente del país.

Con la aplicación, en 1982, de una estrategia de "*tierra arrasada*" y una política de "*fusi y frijoles*", el ejército quitó el apoyo civil a los insurgentes y se desató una lucha contra movimiento revolucionario en todos los frentes urbanos, que acabó con las células en capital guatemalteca. El 7 de febrero de ese año, el EGP, la ORPA, las FAR y el P1 acuerdan integrarse en la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG), mientras que el 23 de marzo un grupo de militares jóvenes derrocan al general Lucas García e integran una junta provisional a cargo de tres generales, entre ellos Efraín Ríos Montt, que mes después se proclama jefe de Estado e impulsa y crea las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), que agrupó a más de un millón de militantes, en su mayoría indígenas.

Para el 7 de agosto de 1983, el general Humberto Mejía Víctores derroca a Ríos Montt al año siguiente, convoca a una Asamblea Nacional Constituyente que abre la transición democrática.

## 2. Apertura y Espacio Político

Tras ganar las elecciones en 1986, el demócrata cristiano Vinicio Cerezo Arévalo asume la presidencia, quien llega a ser el primer jefe del estado civil en las últimas tres décadas y bajo cuyo mandato se iniciaron los contactos con la guerrilla. Tal es el caso, que el 10 de octubre de 1987, en el marco del Acuerdo Esquipulas II, se reúnen en Madrid representantes del gobierno de Vinicio Cerezo A. y oficiales del Ejército con miembros de la guerrilla. En agosto del mismo año, la URNG plantea la necesidad de diálogo para poner fin al conflicto armado, pero no fue sino hasta en 1991, cuando la URNG decide formalmente negociar una salida política al conflicto bélico, el que concluye definitivamente, el 29 de diciembre de 1996, de acuerdo con el anuncio del presidente guatemalteco, Alvaro Arzú, durante la VI Cumbre Iberoamericana celebrada en Valparaíso, Chile.

Sin embargo, en el Proceso de Paz han quedado episodios políticos y crisis que pusieron al borde del fracaso las negociaciones entre Gobierno y URNG. El más importante fue el protagonizado en mayo de 1993 por el ex-presidente Jorge Serrano Elías, quien encabezó un golpe de estado fallido. Asimismo, esta grave crisis institucional permitió la llegada a la presidencia de Ramiro de León Carpio, quien retiró a la Iglesia Católica del papel de mediadora y lo trasladó a la ONU, bajo cuyos auspicios se logró cristalizar el diálogo de paz.

Por otra parte, el 28 de octubre de 1996 el gobierno del presidente Arzú denuncia el secuestro de la empresaria Olga de Novella, por lo que la ONU decide aplazar la ronda de negociaciones; mientras tanto el 7 de noviembre del mismo año, "*Gaspar Ilom*" comandante de Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA), se retira de la mesa de negociaciones, tras el involucramiento de la organización en el secuestro mencionado. Se reanudan las conversaciones el 9 de noviembre, y ambas partes, Gobierno y URNG, acuerdan firmar la paz el 29 de diciembre de 1996.

### 3. Consolidación Democrática

El Estado guatemalteco se vio inmerso durante los últimos años de la década de los setenta, en una estrategia de seguridad nacional que fue desarrollada por los gobiernos militares del general Romeo Lucas García 1978-1982, del general Efraín Ríos Montt 1982- agosto 1983, y por el general Humberto Mejía Víctores en agosto 1983-1985.

La doctrina de la Seguridad Nacional consistía en volcar los recursos del Estado en cualquiera de sus expresiones (gasto en educación, salud, vivienda; carreteras, etc.) hacia la seguridad del Estado, es decir a la lucha contrainsurgente, por ello no es extraño que los recursos destinados a la inversión hayan sido finalmente gastados en aquellas zonas geográficas catalogadas como de "alto riesgo" para el Estado.

Sin embargo, a pesar de lo común que poseen los gobiernos mencionados, existe un elemento cualitativamente distinto entre ellos y es el hecho de que a partir del gobierno del general Mejía Víctores se iniciare la apertura de espacios de opinión de negociación, que finalmente concluyen con la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y la realización de elecciones generales en noviembre de 1985, proceso en el cual saliera electo el Lic. Marco Vinicio Cerezo Arévalo, del partido Democracia Cristiana Guatemala.

La consolidación del proceso democrático tiene en su primera etapa, dos características sustantivas: a) es una fase civilista y que consiste en una profundización del poder civil empezando por el poder formal, hasta llegar a sus últimas consecuencias, y b) consiste en la elección del mecanismo electoral a través de elecciones generales que recojan formalmente la voluntad popular.

Adicionalmente, debe agregarse la existencia de modificaciones en el marco jurídico nacional que incluyen la convocatoria a la asamblea que da origen a la Constitución de 1985, y a las sucesivas modificaciones que fortalecen el poder civil.

No obstante los alcances significativos que se han mencionado, debe destacarse el hecho de que el principal éxito de la gestión demócrata cristiana, desde el punto de vista político, fue asentar las bases formales con las cuales se inició el proceso de paz.

En ese nuevo modelo de participación social, el gobierno tiene la responsabilidad específica de ser el agente facilitador y propiciador que garantice el impulso efectivo de este modelo, tal y como se señala en el texto del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmado en México el 06 de mayo de 1996.

El escenario de dicho esquema es precisamente la sociedad guatemalteca, la cual se ha caracterizado por ser altamente concentradora de los beneficios económicos del crecimiento y excluyente de los beneficios del desarrollo social. Esto explica la presencia de un cúmulo bastante elevado de demandas sociales que hoy día problematizan el efectivo cumplimiento de los acuerdos de paz.

Los cambios suscitados en el escenario económico y social a nivel mundial, aunado al anhelo de la población guatemalteca por una estabilidad económica, y una paz firme y

duradera, hace necesaria una reconciliación nacional, lo cual ha dado como resultado, los  
inicios de rondas de conversaciones entre el Gobierno y la insurgente Unidad  
Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), quedando 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 y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca, suscrito en la  
Ciudad de México el 10 de enero de 1994.

### **III. El Compromiso Económico del Cambio Estructural: El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**

Las áreas sujetas de análisis que al evaluarse muestran el contenido y trascendencia que tienen para el desarrollo nacional, el cumplimiento y realización de las acciones que contiene el Acuerdo Socioeconómico, son en su orden:

1. Democratización y Desarrollo Participativo
2. Desarrollo Social
3. Situación Agraria y Desarrollo Rural
4. Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal.

#### **1. Democratización y Desarrollo Participativo**

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos señala que deben ser creadas las bases para una participación pluralista y democrática de todas las partes, pero principalmente de todos aquellos sectores de la población guatemalteca que han visto disminuidas o prácticamente inaccesibles, las condiciones para poder participar en la vida económica y social del país. La participación de mujeres, hombres, y dentro de ellos, campesinos, artesanos, etc., es decir, todos aquellos sectores vivos de la población que no han encontrado su espacio de participación o que les ha sido vedado.

Para poder lograr este objetivo se plantean mecanismos de concertación y de apertura en la participación local que incluya, desde luego, la figura de las comunidades y municipalidades como expresiones concretas del poder local. Derivándose de estas expresiones la concentración geográfica o política-administrativa del departamento y la región.

La estructura de participación local le da vida y fortalece al sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, tratando de que sea a través de este consejo, como se logren elevar las demandas más auténticas de la población.

Otro elemento grave, enunciado como condición del desarrollo, es la participación abierta de la mujer bajo condiciones muy diferentes a las actuales. La eliminación de la discriminación en cualquiera de sus formas, así como el reconocimiento al generalmente invalorado trabajo doméstico, son dos condiciones necesarias para el desarrollo.

El acuerdo señala compromisos específicos sobre temas como: Educación, Vivienda, Salud y Trabajo para la mujer, como respuestas para garantizar su participación bajo nuevas condiciones. Asimismo, se ratifica su derecho a organizarse y participar en los diferentes niveles de gestión económica, social y política, y se plantea la necesidad de revisar y acomodar la legislación vigente en materia de derechos específicos de la mujer.

## 2. Desarrollo Social

Según el Acuerdo, al Estado le corresponde la responsabilidad de garantizar, promover y regular el desarrollo del país bajo los conceptos de suficiencia, eficacia y equidad. Como producto de lo anterior, el Acuerdo establece que "el Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las inequidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como a través de la inversión pública y de la prestación de servicios sociales universales"<sup>9</sup>. Como resultado de esta definición, el Estado debe asumir un papel de rector de la política social, del impulso a la actividad productiva y de metas específicas de crecimiento económico.

Adicionalmente, el Acuerdo define compromisos en materia de Educación y Capacitación, Salud, Seguridad Social, Vivienda y Trabajo. Todos estos conceptos/compromisos están delineados a su vez, por el objetivo de la descentralización, la participación social, y modernización de la gestión. Esto define, desde ya, que el compromiso en el marco de las áreas de trabajo que se señalaron si bien corresponden al Estado, es una responsabilidad en el ejercicio de la democracia para todos los guatemaltecos, desde el poder local que representan las municipalidades, hasta el poder ejecutivo.

El carácter subsidiario del Estado se ratifica al mantener el compromiso institucional y darle las condiciones necesarias a la población que carece de recursos, tanto en materia de educación como en salud, seguridad social, vivienda y trabajo. Principalmente en materia de modernización del Estado se busca mejorar la coordinación interinstitucional intersectorial. En materia de trabajo se busca crear las condiciones para que se mejore el nivel de la participación laboral en la vida económica del país. Mejorando tanto la capacidad y condiciones del factor trabajo, como las propias condiciones institucionales legales que actualmente no permiten mayor desarrollo en esta materia.

En conclusión, se puede afirmar que en materia de desarrollo social, el Acuerdo busca lograr las mejores condiciones sociales y jurídicas para la población guatemalteca entendiendo claro está, que no son las únicas condiciones que deben ser apoyadas en el problema del desarrollo social, pero que sí son las sustantivas para ser tratadas en el marco de los Acuerdos de Paz.

## 3. Situación Agraria y Desarrollo Rural

La situación agraria que enfrenta el país actualmente es de suyo complejo, ya que incluye, tanto en sus causas como en sus consecuencias, una serie de factores diversos que terminan por constituir esa complejidad.

Esta situación implica entonces, que su solución no puede recaer únicamente en el capital específico que fue creado en el Acuerdo Socioeconómico, ya que de por sí para un país agrícola como Guatemala, la tierra es el principal factor productivo y por tanto el centro económico de su desarrollo.

---

<sup>9</sup>Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Pág. 8. 1996.

No obstante, lo anterior el Acuerdo señala que es indispensable que el país aproveche "efectivamente las capacidades de sus habitantes, y en particular, la riqueza de las tradiciones y cultura de sus pueblos indígenas"<sup>10</sup>.

Esta condición se une al factor tierra para conformar el modelo de desarrollo agrícola del país, el cual precisamente debe ser modificado y sobre todo modernizado para buscar formas nuevas y democráticas de convivencia. Encontrar estas formas nuevas que se han mencionado, requiere de una serie de acciones simultáneas que empiecen con la participación masiva de campesinos, el fortalecimiento de las asociaciones y organizaciones campesinas, y el fortalecimiento y reorganización institucional agrícola.

No obstante, el problema más importante a resolver es el problema de la tenencia de la tierra. Para ello fue necesario definir en el Acuerdo, la garantía de acceso a la tierra y recursos productivos, sobre todo de aquella fuerza laboral campesina que además es indígena postergada y económicamente excluida.

El acceso a estos recursos incluye el acceso a recursos financieros, naturales, productivos, en general, que faciliten el proceso de la reorientación económica del país.

Para lograr esto, el Acuerdo plantea la necesidad de una estructura de apoyo que implica el régimen de la infraestructura básica de apoyo a la producción agrícola, la capacitación y existencia técnica para la producción y los canales de comercialización e información requeridos para hacer eficiente la producción.

Una mención especial debe señalarse a la organización productiva de la población rural, ya que según el Acuerdo es necesario promover la organización económica de la población campesina, a través de cooperativas u otras formas de organización que permitan luchar contra el problema de minifundio.

Todo aspecto vinculado a la tierra necesariamente tiene que estar enmarcado entre la legalidad y seguridad jurídica, por lo que se plantea el compromiso de una reforma legal que garantice la propiedad de la tierra y su uso productivo, protegiendo la propiedad individual como la propiedad colectiva.

Por otra parte, el contenido en el Acuerdo, se refiere al Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro que permita garantizar la información oportuna y viable sobre la propiedad de la tierra y otros recursos productivos.

En el marco de la situación agraria también es un compromiso del Gobierno y de los actores específicamente vinculados, garantizar la protección laboral de todos los trabajadores agrícolas de Guatemala; siendo también un compromiso, garantizar la protección ambiental para el manejo sustentable de los recursos naturales, y en general, para disponer de los recursos que permitan apoyar otras iniciativas de desarrollo.

---

<sup>10</sup> Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. 1996.

#### **4. Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal**

Según el Acuerdo "la administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo"<sup>11</sup>, esto ubica claramente cual es el papel que debe de jugar la administración pública guatemalteca en la gestión del desarrollo, y por tanto deriva el compromiso de asegurar su modernización.

El primer punto de esta modernización se define en la descentralización y desconcentración de la administración pública, específicamente de los sistemas de apoyo, incluyendo el sistema de compras y contrataciones, el sistema de recursos humanos, el sistema de información y estadísticas, y el sistema de administración financiera.

En materia de política fiscal, se busca tener un aumento de la inversión pública basada en una política presupuestaria virtualmente neutra, que garantice una ejecución eficiente del presupuesto público, haciendo énfasis en su descentralización y fiscalización.

Respecto a la política tributaria se tiene una meta de recaudación específica que se sustenta en el compromiso fiscal de avanzar hacia un sistema tributario justo y equitativo balanceando la carga fiscal, fortaleciendo la legislación en esta materia, fortaleciendo la administración tributaria, creando programas de educación cívica que permitan fortalecer e impulsar el cumplimiento de la política fiscal.

---

<sup>11</sup> Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Pág. 33. 1996.

## **IV. Los Principales Desafíos Económicos del Gobierno ante el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**

### **1. El Contexto y los Desafíos de la Política Pública en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**

El contexto del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, involucra la participación de una serie amplia de actores, quienes desde luego tienen un diverso grado de responsabilidad en el desarrollo de las acciones y proyectos que le dan cumplimiento al Acuerdo.

En este marco, el gobierno de Guatemala tiene la mayor cuota y responsabilidad en la implementación de las acciones y proyectos que dan cumplimiento a los Acuerdos, sin que ello implique perder de vista que por el alcance y naturaleza de los mismos, no se requiera de una participación activa y conjunta de los actores económicos, políticos y sociales.

Para orientar y calendarizar efectivamente ese cumplimiento, se consigna el Acuerdo Cronograma con la "Programación de Metas Mínimas Indicativas 1997-2000" (véase Anexo # 9), el cual como se dijo anteriormente tiene como propósito ubicar en el tiempo y espacio, las acciones que se requieren para atender las necesidades de la población.

En términos de las áreas de trabajo en las cuales el gobierno deberá adoptar las medidas que se requieren, éstas se pueden calificar en su conjunto como compromisos de la Política Pública, y específicamente en compromisos de política Económica Fiscal; de Comercio Exterior; Política Agraria y Política Social, que además se complementan con otras medidas de carácter monetario, cambiario y crediticio, así como orientación claramente definida para estimular el crecimiento de la producción nacional.

#### **1.1 El Financiamiento de los Compromisos del Acuerdo Socioeconómico**

Naturalmente, la ejecución de las políticas mencionadas supra, tienen desde luego una elevada consignación presupuestaria, sobre todo para un país que como Guatemala, carece de recursos internos suficientes para financiar un esfuerzo de esta magnitud.

Para dimensionar apropiadamente esta condición, conviene recordar que Guatemala tiene una de las cargas tributarias más bajas de América Latina y el bajo nivel de su ahorro interno, es una de las características de su sistema económico y financiero.

De acuerdo a la información oficial del gobierno de la República en diciembre de 1996, una estimación global del requerimiento presupuestario para realizar los proyectos que integran la Cartera de la Paz, asciende a US\$2,888 millones, cifra que equivale a 1.5

veces el Presupuesto General de la Nación del año 1996, y que por tanto, resultó imposible de financiarlo únicamente con los recursos nacionales ordinarios.<sup>12</sup>

La magnitud de los compromisos y de los recursos presupuestarios para cumplir con los Acuerdos, requiere que la comunidad internacional, uno de los actores importantes en el Proceso de Paz, apoye el esfuerzo nacional. De esta manera, en la Reunión del Grupo Consultivo, realizada en enero de 1997, en Ginebra, Suiza, se acordó apoyar el financiamiento de la Cartera de la Paz, con US\$1,571 millones, es decir, el 54% de la estimación global. El restante 46% de los recursos provendrían del esfuerzo interno, el cual además es una parte del propio compromiso Fiscal del gobierno, señalado en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

## **1.2 Las Responsabilidades y Desafíos de la Política Pública**

Los principales compromisos del gobierno establecidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en materia de la política económica y social, pueden agruparse y subdividirse de la siguiente manera:

### **1.2.1 Política Fiscal**

Respecto a la política fiscal, es importante hacer notar que ésta es el cimiento de todos los Acuerdos de Paz, ya que en la diversidad de compromisos que contemplan los acuerdos, y en especial el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, es la disponibilidad de los recursos internos y su administración lo que permitirá al gobierno de la República, cumplir con sus funciones inherentes de distribución del ingreso, equidad y subsidiariedad del desarrollo social, y por lo cual es importante observar su curso.

Esta es la razón de que el gobierno plantee, a partir de 1997, la necesidad de un "esfuerzo interno", que permita aumentar los ingresos públicos, mediante la elevación de la carga tributaria o en su defecto o complemento, de la venta de activos del Estado. El mecanismo seleccionado para lograr este incremento, ha sido la implementación de paquetes tributarios y la licitación de algunas empresas estatales, sin que hasta la fecha ello se considere un propósito alcanzado. El Acuerdo señala muy claramente que la carga tributaria debe elevarse anualmente a partir de 1997 hasta llegar en el año 2000, a la meta del 12%.

### **1.2.2 Política de Comercio Exterior**

Por otra parte, la política de liberalización económica basa su éxito en gran medida, en la capacidad de competir con otras naciones por los capitales y por los espacios del mercado que le corresponden al país. El desafío de consolidar el proceso de paz implica ir cerrando las brechas internas; mientras que el desafío de dinamizar la economía nacional persigue abrir nuevos mercados externos que al no tenerlos, colocan al país en

<sup>12</sup> Documento mimeografiado de circulación restringida. Secretaría de Planificación Económica (SEGEPLAN), 1997.

Desventaja frente a otros países de la región y del mundo. Conviene ratificar que el desarrollo de una economía abierta de mercado necesita de paz social, y la consolidación de la paz requerirá de constantes recursos que sólo podrán movilizarse con una economía en expansión.

Ambos desafíos, la consolidación de la paz y la apertura externa, requieren poner en marcha un proceso solidario en que todos los sectores unan fuerzas en un proyecto común, que otorgue sentido a los sacrificios de hoy en función de los logros de mañana. La experiencia de distintos países demuestra que éstos fortalecieron continuamente los procesos de mercado, liberando todas aquellas barreras innecesarias al comercio exterior, fomentando la participación privada en los procesos productivos internos, propiciando un mayor desarrollo del sector financiero y pusieron gran cuidado en incentivar el ahorro-inversión, lo que permite el incremento constante de la productividad, mediante la estabilidad macroeconómica.

### **1.2.3 Política Agraria**

Guatemala se ha destacado en su devenir histórico porque su sector predominantemente productivo ha sido el agrícola, y por ende, la mayoría de la población ha dependido de él, situación que hasta el momento sigue prevaleciendo.

Si bien es cierto que una de las características más sobresalientes de la estructura agraria es la relación latifundio-minifundio, que pone al descubierto la desigualdad en la distribución de la tierra, no se puede ocultar el hecho que este desequilibrio es un efecto y no una causa en sí misma.

Otras características tienen como denominador común el de centrar su enfoque en el estudio de la deficiente organización institucional, señalando que ahí es donde se encuentran las causas explicativas del atraso, la deficiencia de la esfera de la producción agraria.

En consecuencia, la reorganización institucional se convierte en la medida fundamental para resolver las contradicciones que plantea tal problemática.

### **Antecedentes de la Realidad Agraria en Guatemala**

La explicación de la situación actual de la sociedad guatemalteca en general, se remonta a su pasado histórico de carácter colonial, cuando se ve sometida al proceso de conquista por medio de la expropiación y acumulación de tierras. Esta lucha entre estos dos grupos sociales, los indígenas y los conquistadores, se convierte en una característica constante del período de conquista, extendiéndose hasta el período colonial, y buena parte de la época "independiente".

Para el año de 1871 la incipiente burguesía nacional, impulsó en el país la Reforma liberal, que otorgó a Guatemala leyes modernas para aquella época, tales como: organización de la moneda y la banca, creación de un ejército nacional como garantía del

Estado, así como la construcción de infraestructura física: carreteras, ferrocarriles, puestos y otros, tendientes a modificar el agro guatemalteco, con miras a impulsar desarrollo cafetalero e iniciar en cierta medida, el despegue del mercado interno.

Para el año de 1944 se produce otro hecho que va a modificar la vida socio-económica del país. A este fenómeno se le denominó "Revolución Democrático-Burguesa de 1944" en la cual la parte más avanzada de la burguesía industrial, desplaza del poder al grupo tradicional terrateniente, situación que se prolongó hasta julio de 1954.

Sin embargo, es de hacer notar que el 17 de junio de 1952 el Congreso de la República emitió el Decreto 900 o "*Ley de Reforma Agraria*", con la cual se pretendía abolir propiedad feudal exterminando así, las formas de producción "*serviles y esclavista*" con propósitos que se alcanzarían a través de la expropiación de tierras en erial<sup>13</sup>, las cuales serían otorgadas a campesinos, mozos, colonos y trabajadores que la demandaran.

Esta Ley también contemplaba la distribución de la tierra estatal en usufructo vitalicio sus propios trabajadores.

Esta Reforma Agraria, en tan sólo 18 meses de vigencia afectó 1,555 fincas distribuyéndose 1,059,904 manzanas, beneficiando a 138,067 familias campesinas (véase Anexo # 10).

Desafortunadamente, la Reforma Agraria se ve opacada a los 23 días del derrocamiento del entonces Presidente Jacobo Arbenz, derogándose el Decreto 900, y se emite el nuevo estatuto agrario, el Decreto 31, el cual da derecho a los terratenientes expropiados, solicitar una revisión de lo actuado, devolviéndoseles las tierras antes distribuidas.

Ahora bien, el Decreto 57 restituyó al Estado las tierras nacionales que se habían distribuido y declaraba disueltas las cooperativas que se habían organizado en estas tierras.

De esa fecha en adelante, los programas de colonización aplicados por los distintos gobiernos han otorgado a los campesinos tierras vírgenes sin asistencia de ninguna clase, dando por resultado que los campesinos se vean obligados a vender las tierras generalmente a los mismos terratenientes, agudizando de esta forma el sistema de distribución de tierras, dando oportunidad para que los latifundistas concentren mayor cantidad de tierras, y que los campesinos sin tierras o con muy poca, continúen igual o peor que antes, si se toma en cuenta el fenómeno de la atomización minifundista.

Sumado a lo anterior, no se puede obviar la represión que desde 1954 se dio en el campo, por parte de los terratenientes que hicieron "*justicia*", así como por el "*Ejército de Liberación*", lo cual continuó en sus diferentes episodios hasta lograr la firma de la Paz en 1996.

---

<sup>13</sup>Tierras sin labrar ni cultivar

## b. Concentración de la Tierra

Lo anterior hace necesario analizar la concentración de la tierra, iniciándose con el Censo de 1950, en el cual se encubre un mayor grado de concentración, entre otros: la "unidad censal" no fue la finca legalmente poseída sino únicamente la extensión de la tierra trabajada. Asimismo, se cometió el error de no sumar las diferentes fincas que poseía un sólo propietario<sup>14</sup>.

En el Censo de 1964 la situación sufre mayor alteración ya que 52,465 medianos y grandes propietarios eran dueños de 4.38 veces más tierra que la que poseían 364,879 pequeños propietarios en conjunto.

Asimismo, en dicho Censo se reconoció una omisión censal que se calculó entre un 5.1% a un 11.1%<sup>15</sup>.

Sin embargo, aunque la situación de la concentración de la tierra aparentemente hubiese disminuido, el problema del fraccionamiento se agudizó, fundamentalmente por el fenómeno de la atomización, aunque para ambos Censos se aprecia que el minifundismo se mantuvo estable a nivel nacional (2.5 manzanas por finca).

La desproporcionada distribución de la tierra en Guatemala adquiere una magnitud extrema si se considera el hecho de que más de 400 mil familias campesinas viven en extrema pobreza y en ínfimas parcelas, y más de 175 mil no tienen tierra<sup>16</sup>; mientras que los terratenientes poseen grandes extensiones de tierra ociosa. Según el Censo de 1964, de las fincas de más de 20 caballerías se aprovechan únicamente un 5.3% de la tierra cultivable y de las fincas de 1 a 20 caballerías se utilizan sólo un 9.0%<sup>17</sup>. A medida que disminuye la extensión de las fincas, aumenta el porcentaje de aprovechamiento de la tierra, hasta llegar a las pequeñas parcelas en donde la tierra es aprovechada al máximo.

Se considera que las grandes fincas utilizan la tierra en forma extensiva. Según PACA-GRÁFICA, tan sólo el 15% de la tierra en toda la República es aprovechada intensivamente, mientras que el 27% es utilizado extensivamente, y el 29% muy extensivamente<sup>18</sup>.

Sin embargo, es necesario agregar que las unidades productoras pequeñas, llamadas *minifundios*, generalmente son tierras poco aptas para el cultivo, situadas en montañas, barrancos, con suelos poco fértiles e incluso pedregosos<sup>19</sup>; mientras que los latifundios

<sup>14</sup> Unos 40,614 medianos y grandes propietarios poseían casi 6 veces más tierras (5.98) que los 308,073 pequeños propietarios. Villacorta Escobar, Manuel, Op. Cit. Pág. 55

<sup>15</sup> Villacorta Escobar, Manuel, Op. Cit. Pág. 79

<sup>16</sup> Figueroa Ibarra, Carlos, PACA-GRÁFICA, Vol. II, Pág. 77

<sup>17</sup> Villacorta Escobar, Manuel, Op. Cit. Pág. 81

<sup>18</sup> PACA-GRÁFICA, Vol. II, parte G. Pág. 6, tomado de Figueroa Ibarra, Carlos. Op. Cit. Págs. 77 y 78.

<sup>19</sup> Erróneamente se ha considerado que el minifundio se encuentra situado en la zona del altiplano centro-occidental de la República. Sin embargo, y de acuerdo al "Ensayo de Regionalización de las Modalidades de la Formación Social Guatemalteca", Fac. de Ciencias Económicas, USAC, 1978, Págs 19-24, se puede leer que el minifundismo se encuentra diseminado en toda la República aunque se encuentra asentado

comunmente se encuentran situados en zonas vocacionalmente ricas para el cultivo. Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que es en los latifundios donde fundamentalmente se produce el cultivo para la exportación, mientras que en los minifundios se produce básicamente para el mercado interno, con procesos productivos empíricos y tradicionales.

Asimismo, y sin lugar a dudas, toda la infraestructura, así como el crédito, y en general toda la organización institucional se encuentra orientada al fomento y desarrollo del sector agroexportador, encontrándose poco atendidas, una vez más, las pequeñas unidades productivas.

En este desbalance se encuentra la causa interna estructural, y por lo tanto, una de las más importantes, que explica la creciente agudización de la situación agraria en Guatemala.

Por lo anterior, el contenido del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos afirma que la premisa de ... *"que el régimen de tenencia y uso de la tierra es vital para el desarrollo de país, por lo tanto es esencial que el Estado aumente y reoriente sus esfuerzos hacia el campo, e impulse en forma sostenida una modernización agraria en la dirección de una mayor eficiencia"*<sup>20</sup>. De esta manera el Gobierno se comprometió a impulsar una política agraria que garantice la participación de todos los guatemaltecos relacionados con el agro, para tener acceso a tierra, los correspondientes recursos de apoyo, las organizaciones de asistencia, la organización de la población rural, el marco legal correspondiente, el registro de propiedad inmueble y catastro, la protección laboral y ambiental. Ello hace necesario analizar cuáles son las vías que proporcionará el Gobierno para alcanzar dichas metas.

#### **1.2.4 Política Social**

En materia de la Política Social, el acuerdo señala tres áreas de acción: Educación, Salud y Vivienda, por lo que es conveniente abordarlas separadamente, así:

##### **-Educación:**

La educación es uno de los principales desafíos a enfrentar, ya que en el Acuerdo se adoptó como objetivo "Lograr el acceso de todos a una enseñanza de buena calidad...", sosteniendo que "la erradicación del analfabetismo es condición indispensable para el desarrollo humano", por lo tanto se deberán disminuir las serias diferencias que existen entre áreas rurales y urbanas, tanto por los problemas de accesibilidad física como por la educación etnolingüística.

---

con mayor intensidad en la tercera zona agrícola, la cual llaman Zona de Occidente Central y que toca los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Quetzaltenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán, Chimaltenango y Guatemala.

<sup>20</sup>Meiendreras, Tristán. Boletín Presencia: "La Política Económica y el Proceso de Paz en Guatemala". USAC. Fac. Ciencias Económicas. Año 6, No.9, Septiembre 1996. Guatemala

#### -Salud:

Respecto a la salud, el Acuerdo establece que: "Es atribución del Ministerio de Salud la formulación de políticas que permitan el acceso de toda la población guatemalteca a los servicios integrales de salud". De esta manera se enfrenta el desafío de reducir la mortalidad infantil y materna, antes del año 2000, a un 50 por ciento del índice observado en 1995, pero la baja y desigual cobertura de los servicios de salud, concentrado en las áreas urbanas, es uno de los factores que explica los peores índices de salud materna e infantil en Centroamérica (véase Anexo # 11), ya que el sector salud organizado solo cubre el 57 por ciento de la población<sup>21</sup>, distribuido de la siguiente manera:

Ministerio de Salud y Asistencia Social	28%
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	16%
Servicios Privados	13%

#### -Vivienda:

Adicionalmente, el problema de vivienda es otro factor que limita el proceso de desarrollo económico y social del país. En Guatemala el tratamiento de este problema ha sido tardío y más lento que en otros países de la región, y se ha caracterizado por un alto grado de concentración. Como se ha podido observar a través de los años, la estructura urbana es macrocefálica: un área metropolitana cuya población, conforme al último censo (1994), se estima en 1.5 millones y que concentra el 44 por ciento de la población urbana. La población se ha concentrado sobre todo en el centro y suroccidente del país, donde siete departamentos<sup>22</sup> con el 11.4 por ciento del territorio concentran un 47 por ciento de la población nacional.

Sin embargo, la población rural continúa siendo mayoritaria ya que alrededor del 65% de la población total asentada, conforma 20 mil comunidades menores de 2 mil habitantes cada una.

El desarrollo será posible en la medida en que se reduzcan los severos déficit sociales presentes, tal es el caso de los déficit acumulados en décadas pasadas respecto al desarrollo concretado y exclusión social en las áreas de Educación, Salud y Empleo, lo cual requiere que todos los sectores de la sociedad se incorporen a la economía nacional con niveles de productividad e ingreso, que permitan a cada familia guatemalteca no solo sobrevivir, sino ahorrar y capitalizar.

En general, es necesario reiterar que los retos de la Política Pública, contenidos en el Acuerdo Socioeconómico, constituyen en su conjunto, toda una estrategia de Desarrollo Nacional que coloca al gobierno como el eje en el cual gira el compromiso de la

<sup>21</sup> Los sectores pobres son atendidos principalmente por los servicios públicos, que sufren de insuficiente financiamiento: para 1993-1995 la inversión en salud se estimó en 1.5% del producto interno bruto (PIB), muy por debajo del 5% considerado adecuado por las convenciones internacionales

<sup>22</sup> Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango y San Marcos.

modernización, el desarrollo socioeconómico y la paz; naturalmente con involucramiento de todos los actores y sectores del país.

## **2. Evaluación del Cumplimiento de los Compromisos Económicos del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria a 1997**

Para evaluar el cumplimiento de los compromisos económicos derivados del Acuerdo mencionado, es necesario dividirlo en 2 fases, tal y como fue concebido en el Acuerdo Cronograma.

La Primera Fase corresponde a los primeros 90 días, corresponde de enero a marzo de 1997; y, la Segunda Fase, contempla el período de abril a diciembre del mismo año.

Adicionalmente, se han clasificado los principales contenidos temáticos del Acuerdo preestablecidos en el Cronograma que se mencionó, de tal suerte que es bastante fácil identificar las acciones y proyectos que se han implementado para dar respuesta a estos desafíos.

### **2.1 Evaluación del Cumplimiento del Sistema Tributario**

#### **❖ Contexto y Objetivos:**

Guatemala se caracteriza por un Sistema Tributario regresivo que posee un bajo nivel de recaudación, siendo deficitario e inequitativo. Por tanto, para enfrentar los desafíos de superación de la pobreza y promoción del desarrollo nacional, el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria contempla que la reforma fiscal debe alcanzar los siguientes objetivos:

- i. Establecer un sistema tributario justo y equitativo, lo cual implica que la estructura tributaria debe ser globalmente progresiva
- ii. Crear un sistema eficaz y transparente en la recaudación y administración tributaria
- iii. Elevar la tasa de recaudación tributaria (respecto al PIB)

Estos objetivos son los mínimos a alcanzar, ya que son necesarios para captar los recursos que permitan el financiamiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos para la consolidación de la paz. El sistema tributario, según los Acuerdos de Paz establecen tres principios básicos, así:

- a. Que el sistema sea justo, equitativo y globalmente progresivo
- b. Que sea universal y obligatorio
- c. Que estimule el ahorro y la inversión

**a. Acciones de la Primera Fase:**

- Las medidas para hacer efectivo el poder coercitivo del Estado ante los evasores fiscales, al parecer, no han comenzado a ser del todo operativas ya que las acciones que debe cumplir el Organismo Judicial, con apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas, aún no han demostrado efectos positivos al respecto.
- En lo concerniente a simplificación de procedimientos para el pago de impuestos, no se ha avanzado sustancialmente. Asimismo, el proceso de aprobación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) ha encontrado tropiezos para alcanzar los 54 votos legislativos<sup>23</sup>, dado que el proyecto de ley incorpora algunos elementos problemáticos en cuanto a materia laboral, funcional y de delegación de funciones a terceros se trata.
- El Gobierno de la República sigue arrastrando una deuda interna que se sitúa alrededor de los US\$1,000 millones.
- El sector privado no apoya el incremento de la carga tributaria aduciendo que el pago de elevados impuestos desestimula la inversión, y por lo tanto, Guatemala no estará en capacidad de ser competitiva en la economía mundial. Asimismo, aduce la poca claridad que existe en el manejo de la Administración Pública.

**b. Acciones de la Segunda Fase:**

- Los cambios implementados con el paquete tributario de 1997, que contenía la Ley de Supresión de Privilegios, Exenciones, Exoneraciones y Deducciones; la Reforma a la Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias; y la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), continúan siendo insuficientes para lograr las metas trazadas por el sistema de recaudación tributaria contemplada en el Acuerdo Socioeconómico.
- Se fortalece la estructura con altos niveles de impuestos indirectos, tal es el caso del Impuesto a la Gasolina, y el Impuesto al Valor Agregado, el cual según el presupuesto para 1998, la tasa de crecimiento será del 14.9%, mientras que para el Impuesto sobre la Renta será de 6.5%. De esta manera, se continúan deteriorando las condiciones de vida de la población guatemalteca (véase Anexo # 12).
- La meta de recaudación fiscal sobre el PIB para 1998 se trazó en 10.0%, enfrentando así los siguientes obstáculos en su desarrollo:
  - a) Reducción de los aranceles (el gobierno dejará de recaudar Q.200 millones aproximadamente, debido al Programa de Desgravación Arancelaria).
  - b) Eliminación del Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal (ISET).
  - c) Período de implantación y desarrollo de la SAT.

---

<sup>23</sup> mayoría calificada

- d) Bajo crecimiento del PIB, ya que la meta mínima para 1998, según acuerdo Cronograma, era del 5.1%, mientras que el gobierno señaló un crecimiento de 4.7%, de acuerdo a los registros del BANGUAT y otras fuentes oficiales.
  - e) Al no tener la ley carácter retroactivo, algunas supresiones de privilegios exenciones se deberán aplicar hasta que termine el período que actualmente gozan los contribuyentes.
- Del incremento en la captación tributaria que se alcance para 1998 es previsible que haya una reducción para 1999, ya que el Impuesto a las Empresas Mercantiles Agropecuarias será acreditado al ISR. Con ello, el pago que el sector empresarial haga al gobierno, reducirá la carga impositiva para 1999.

❖ **Resultado General:**

- De no realizarse una Reforma Fiscal para el año 2000, no se alcanzará la meta del 12% de tasa de recaudación tributaria, con lo cual se estaría poniendo en riesgo uno de los principales pilares para que se cumpla con el contenido del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y en general con los Acuerdos de Paz, al no disponerse de los recursos financieros necesarios.

## 2.2 Evaluación del Cumplimiento del Presupuesto y Gasto Público

❖ **Contexto y Objetivos:**

En general, el presupuesto General de Gastos de la Nación debe recoger los alcances definidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria, ya que es en él en donde se manifiestan concretamente las intenciones políticas del gobierno y las estrategias de financiamiento del Gasto. En este sentido, Guatemala había privilegiado el gasto público con orientación a la defensa nacional, y descuidado las carteras del área social, tales como Educación, Salud y Seguridad Social y Vivienda, para lo cual existe el mandato en el Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de privilegiar en determinadas cantidades, el gasto social, principalmente de Educación y Salud.

a. **Acciones de la Primera Fase:**

- Se presentó una iniciativa de Ley Orgánica del Presupuesto para responder a las líneas de acción establecidas en el Programa de Gobierno 1996-2000, y a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. Esta Ley plantea vincular las fuentes de financiamiento con los programas y proyectos que el Estado propone desarrollar; crear un régimen especial presupuestario de municipalidad y entidades descentralizadas; define al Ministerio de Finanzas Públicas como ente rector en cada

uno de los sistemas financieros; faculta a los Fondos Sociales para que puedan ejecutar sus proyectos bajo la figura del fideicomiso; entre otros.

- En materia de Educación, no se han realizado los compromisos de desarrollo de los programas específicos en materia de "Educación y Capacitación Extraescolar", debiendo además de mejorar la capacidad de ejecución presupuestaria.
- En lo que respecta a Salud y Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha promovido el establecimiento de la Multisectorial de Políticas de Medicamentos. El establecimiento de Normativas para el Registro y Control de Medicamentos que dio lugar a la aprobación del acuerdo Gubernativo 514-98, que contempla el "Programa de Accesibilidad de Medicamentos"; el fortalecimiento del Laboratorio Unificado de Análisis de Alimentos y Medicamentos (LUCAM); y una readecuación en el sistema de adquisiciones de medicamentos por parte del Estado.

El incremento del Gasto Público Ejecutado en Salud (15.0% para 1997) al igual que el sector Educación<sup>24</sup>, ha considerado la necesidad de incrementar sustancialmente los índices de ejecución presupuestaria obtenidos en 1996, para dar cumplimiento con lo suscrito en el Acuerdo Socioeconómico.

Respecto a la Seguridad Social, si bien es cierto que en el calendario abril-diciembre de 1997 no está contemplado algún compromiso específico sobre esta materia, se estima conveniente señalar que el Gobierno de la República está promoviendo una reforma al sistema de ahorro previsional, cuyos resultados concretos provocarán inevitablemente un debilitamiento sustancial del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en un período de tiempo relativamente corto, debido a la privatización del régimen de invalidez, vejez y sobrevivencia, lo cual se contrapone con lo suscrito en el Acuerdo Socioeconómico.

- Respecto al compromiso de Gasto Público en Vivienda, el cual consiste en la asignación de no menos del 1.5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, las autoridades correspondientes señalan que esta asignación está contemplada para el presupuesto de 1998, lo cual posterga el cumplimiento de política de vivienda contenida en el Acuerdo Socioeconómico.

#### **b. Acciones de la Segunda Fase:**

- El Presupuesto del Gobierno Central para el año 1997<sup>25</sup> fue de Q.15.6 mil millones. Para 1998 se tiene estimado que éste se incrementará un 3.38%.
- En términos nominales, el presupuesto de 1997, contempla incrementos en Educación y en Cultura y Deportes de 22.57 y 25.72%, respectivamente. Sin

<sup>24</sup>Primera Fase

<sup>25</sup>tomando en cuenta las ampliaciones

embargo, en áreas estratégicas como Salud y Trabajo, no se observa modificaciones sustantivas.

- El gobierno, en 1997, asignó para el sector Educación, Ciencia y Cultura, la cantidad de Q.2,020 millones. Esto es en base a la meta intermedia de aumento del 15.0% en educación con relación al PIB (Q.2,193 millones) (véase Anexo # 13). Hasta septiembre de 1997 se habían ejecutado Q.1,225 millones (66%) del Presupuesto del Gobierno.
- El Ministerio de Educación tuvo un presupuesto asignado de Q.1,427.2 millones para 1997<sup>26</sup>, la ejecución anual alcanzó un 88% de su Presupuesto<sup>27</sup>.
- El 29 de octubre de 1997 se instaló la Comisión Consultiva de Reforma Educativa a la cual se incrementó la participación indígena en cinco delegados, cumpliendo así con lo suscrito en el Acuerdo Socioeconómico.
- En relación al Gasto Público en Educación, Ciencia y Cultura, en base al promedio de ejecución de los primeros trimestres del año 1997, y tomando en cuenta que en los últimos años el promedio de ejecución ha sido aproximadamente del 50.0%, se podría proyectar un gasto efectivo de Q.830 millones, cifra inferior a los Q.1,170 millones previstos en el Acuerdo Cronograma<sup>28</sup> (véase Anexo # 14).
- Continúan avanzando las políticas de compra, control de calidad y el abaratamiento de los medicamentos, no así una mayor cobertura y mejora de los servicios de salud.
- El nuevo Código de Salud entra en vigencia el 7 de febrero de 1997, sobresaliendo aspectos como: modelo de salud preventiva, coordinación de las acciones de salud con otras instituciones<sup>29</sup>, descentralización de los servicios y participación activa de las comunidades organizadas. Este Código establece el cobro por los servicios de salud. Asimismo, incluye la administración y prestación privada de servicios de salud.
- Respecto a Seguridad Social se está impulsando el Programa de Retiro Voluntario de los trabajadores del IGSS.<sup>30</sup>
- Se planteó reformar el actual Programa de Pensiones, según la propuesta de Comisionado Presidencial para la Reforma del sistema de Ahorro Previsional, basándose en la administración privada de los fondos de los trabajadores, la

<sup>26</sup>excluyendo fondos sociales, ciencia y cultura que conforman en su conjunto el Gasto Público en Educación, Ciencia y Cultura; para este sector el presupuesto asignado fue de Q.1,653.10 millones

<sup>27</sup>información proporcionada por el Ministro de Educación a la Comisión de Acompañamiento

<sup>28</sup>Los Acuerdos de Paz establecen un aumento del 15.0% de la razón o tasa del Gasto Público de PIB respecto al ejecutado en 1995, como meta intermedia para 1997. Esta suma es aproximadamente Q.1,170, mientras que el Gobierno programó Q.1,563

<sup>29</sup>estatales, centralizadas, descentralizadas, autónomas y privadas

<sup>30</sup>Hasta el 23 de diciembre de 1997 se habían retirado 516 personas, y de acuerdo al diario Siglo XXI, Oscar Villagrán, Gerente del IGSS, señaló que el Programa de Retiro Voluntario no dio los resultados esperados, ya que quienes se acogieron eran parte del personal operativo (médicos y enfermeras) y no trabajadores del área administrativa que es la más numerosa.

capitalización individual y la eliminación de la contribución del Estado como tercera parte.<sup>31</sup>

- Con relación a la situación de la Vivienda en el país, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 1998 tiene una asignación para vivienda de Q.418 millones, cifra bastante menor a la meta establecida en el Acuerdo Socioeconómico de Q.174.48 millones, y así corresponder al 1.5% de los ingresos tributarios de 1998.
- El Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), como institución financiera intermediaria, no ha hecho llegar los recursos que le fueron trasladados para beneficio de familias carentes de vivienda que no cuentan con el enganche<sup>32</sup> o ingreso suficiente para ser sujetos de crédito.
- La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (reformado en septiembre 1997, según Decreto 74-97), y sus últimas modificaciones no llena los requerimientos de los Acuerdos, en dos aspectos:
  1. Se elimina la posibilidad de un subsidio directo a familias pobres, debido a que FOGUAVI trabaja con intermediarios.
  2. Se excluye la Junta Directiva de FOGUAVI a los representantes de los asentamientos.
- Se publicó el Decreto 81-97 el 21 de octubre de 1997 que contiene las reformas al Decreto 3-97 referente a la "Ley temporal de Legalización de Tierras y del Estado ocupadas para Vivienda Popular". Las reformas establecen que las zonas calificadas como de *alto riesgo* constituyen excepciones para la adjudicación de terrenos. Sin embargo, muchos asentamientos se encuentran en esta situación y no se plantea la alternativa de reubicación.

❖ **Resultado General:**

- **Las cifras programadas inicialmente en el Presupuesto de Gastos de la Nación se modifican sustancialmente al descontar el impacto de la inflación en el presupuesto y convertir las cifras a valores reales, ya que el impacto**

<sup>31</sup>Esta propuesta viola lo estipulado en la Constitución Política y en los compromisos adquiridos en el Acuerdo Socioeconómico, en cuanto a garantizar una gestión administrativa plenamente autónoma del IGSS, y el fortalecimiento financiero del mismo en base a un sistema de control tripartito de contribuciones.

<sup>32</sup>El enganche mínimo es de Q.1,000.00 y el máximo de Q.4,000.00, el mínimo solo es suficiente para la adquisición del lote. La banca solicita que el 33% de los ingresos familiares pueda ser destinado a vivienda. El costo estimado de la canasta básica alimentaria actualmente es de Q.1,200.00, superior al salario mínimo vigente a partir de 1998, que es de Q.523.00 en el área rural y Q.583.00 en el área urbana. El costo aproximado de las viviendas es de Q.25,000.00. El Plan de FOGUAVI ofrece una vivienda a un precio de Q.46,800.00 por lo cual se requiere un enganche de Q.4,800.00 y mensualidades de Q.590.00 en el pago a 20 años, Q.628.00 en el pago a 15 años, y Q.723.00 en el pago a 10 años. Se otorgan créditos a una tasa de interés de mercado (18-20%).

significaría un decrecimiento de aproximadamente un 3% del presupuesto programado, afectando así al objetivo de elevar efectivamente el gasto público en especial el gasto social, tal y como lo establece el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, lo cual pone en entredicho el alcance real de sus metas.

- Por otra parte, si bien es cierto que existen algunas iniciativas en materia de Educación, Salud y Vivienda, éstas resultan insuficientes para atender las demandas de la población y específicamente los compromisos adquiridos en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, toda vez que resultan iniciativas aisladas que no atienden la globalidad y carácter sistémico que adquieren los problemas sociales del país y por tanto sus soluciones deben enmarcarse en el mismo contexto por lo que nuevamente se pone en entredicho el cumplimiento real de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

### 2.3 Evaluación del Cumplimiento de la Tierra y Desarrollo Rural

#### ❖ Contexto y Objetivos:

El tema de la tierra es trascendental, ya que está vinculado directamente con la estructura económica del país, y de él depende el asentamiento de bases sólidas para iniciar el proceso de desarrollo integral. Siendo de tal importancia, el tema se aborda con mayor detalle posteriormente, por lo que se procede a desarrollar la evaluación de las acciones en el marco de los compromisos específicos.

#### a. **Acciones de la Primera Fase:**

- Esta fase se caracteriza por la conformación de instrumentos institucionales como la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA) (véase Anexo # 15), los primeros pasos para el establecimiento del Fondo de Tierras; y la integración de la Comisión Interinstitucional de Fortalecimiento y Desarrollo de la Propiedad de la Tierra, conocida como la *Comisión Herradura*.
- Se instaló la Comisión Paritaria sobre los Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas.
- El Congreso de la República aprueba la creación del BANRURAL, S.A., que sustituye a BANDESA, con la función de viabilizar las operaciones del Fondo de Tierras.
- En relación al inicio del proceso de levantamiento de Información Catastral y al Establecimiento de un Sistema de Registro y Catastro, la situación de cumplimiento se

muestra en la etapa de preparativos técnicos, administrativos, institucionales y financieros; y aún no se inician las actividades sustantivas.

- En lo que ha ejecución respecta, el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural está comenzando a concretarse, lo cual retrasa las actividades trazadas en el Acuerdo Socioeconómico.
- Sólo algunos pasos iniciales se conocen para diseñar el proyecto de ley correspondiente a la creación de la Jurisdicción Agraria y Ambiental, sin que hasta el momento se den avances sustantivos.

**b. Acciones de la Segunda Fase:**

- Se comenzaron a sentar las bases técnicas y de gestión financiera para la realización del catastro.
- Se ha considerado necesaria una recalendarización del anteproyecto de Fondo de Tierras para ampliar las consultas y profundizar en su contenido.
- El establecimiento de la jurisdicción e institucionalidad agraria y ambiental no avanzó significativamente, ya que si bien representa pasos positivos, éstos resultan limitados e insuficientes ante la necesidad de soluciones a conflictos complejos, que datan desde años atrás (véase Anexo # 16).
- Se ha iniciado el levantamiento de información referente al Registro y Catastro, lo cual constituirá el principal instrumento que garantice la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra; así como un instrumento de apoyo en la toma de decisiones sobre materia agraria y de desarrollo.
- Se ha insistido en el empleo de los mecanismos de libre mercado, dejando que sea la oferta y demanda las que determinen las tasas de interés para la Política Financiera y Crediticia, con el objeto de facilitar el acceso a la tierra y al crédito. Sin embargo, esto no fue lo que se consideró en el Acuerdo Socioeconómico, ya que en algunos casos las condiciones de mercado presentan situaciones que resultan impagables para algunos sectores campesinos, lo cual hace necesaria una estructuración de tasas de interés ajustadas a sus posibilidades de pago.
- El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural ha registrado un bajo nivel de ejecución. Según la información oficial<sup>33</sup>, en promedio se había ejecutado un 35.8%

❖ **Resultado General:**

- Pese a que se han desarrollado algunas de las iniciativas señaladas en el Acuerdo para dar un marco legal a la gestión de la tierra, la resolución del

<sup>33</sup> hasta el 30 de septiembre de 1997

problema central de la tenencia y concentración de la misma permanece aún sin resolverse. Permanecen además algunas lagunas jurídicas, como la que corresponde a la Ley de Registro y Catastro.

- Las consecuencias del problema fiscal y de la no priorización del gasto social conlleva también a la existencia de algunos problemas para la implementación del programa de Inversiones del Sector Público Agropecuario, a lo cual el Ministerio de Agricultura ha señalado que 1997 ha sido para gestionar los recursos financieros, esperando que a partir de 1998 se inicie con la ejecución de distintos proyectos que apoyen el proceso.

## 2.4 Evaluación del Cumplimiento de la Política Laboral

### ❖ Contexto y Objetivos:

- Las persistentes violaciones al derecho laboral, la existencia de un serio problema de empleo y subempleo que existe en el país dieron origen a que el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria definiera la necesidad de modernizar y garantizar el derecho al trabajo para el trabajador en condiciones humanas y evitando los abusos de la parte patronal, así como tratando de garantizar la calificación de la fuerza laboral.

### a. Acciones de la Primera Fase:

- En esta fase corresponde dar cumplimiento al compromiso de "Revisión de Leyes Laborales". Sin embargo, no todas las reformas que se promovieron alcanzaron objetivos concretos, o en el peor de los casos, algunas de estas reformas no se promovieron. Tal es el caso de las iniciativas legales a favor de los trabajadores agrícolas,<sup>34</sup> iniciativa para "Promover reformas de los trámites de reconocimiento de personalidad jurídica de las organizaciones campesinas", aplicando el Convenio 141 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre organizaciones de trabajadores rurales.
- Los avances en la regionalización del Ministerio de Trabajo y sus distintas funciones, incluyendo la de inspectoría de trabajo, "son relativos y endeble" según declaraciones del Ministro de Trabajo, aduciendo que cuentan con apenas 160 inspectores de trabajo para todo el territorio nacional.
- La promoción de capacitación laboral a cargo del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), se ha visto poco dinámica ya que hasta la fecha no existe

<sup>34</sup>Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

involucramiento ni conocimiento de sus autoridades, en la implementación de los compromisos específicos contenidos en el Acuerdo Socioeconómico.

**b. Acciones de la Segunda Fase:**

- Se promueve una reforma que obligue al Ministerio de Trabajo y Previsión Social a velar por el cumplimiento del Convenio Internacional de Trabajo No.97 (sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicalización), simplificar los procedimientos para el reconocimiento de la personalidad jurídica, y que sea de competencia de la Dirección General de Trabajo, en lugar del propio Ministro, como ocurre actualmente.
- Se introdujeron reformas al artículo 197 del Código de Trabajo sobre higiene y seguridad en el trabajo, individualizando las obligaciones básicas de los empleadores.
- Actualmente, la conformación de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo confronta limitaciones debido a que fue creada para atender la fiscalización de normas de derecho interno, derivadas de Convenios Internacionales, y no de casos de conflictos internos.
- Respecto a la participación activa del INTECAP, aún no existe una política definida para alcanzar la meta de 200,000 trabajadores capacitados para el año 2000.
- De acuerdo a la descentralización del área fronteriza, se inauguraron las oficinas locales en Tecún Umán, El Carmen y San Marcos. Sin embargo, persiste la centralización en la toma de decisiones, la falta de aplicación de las leyes laborales, y de recursos económicos para el funcionamiento de los juzgados de trabajo y tribunales de conciliación y arbitraje.
- Respecto a la discusión de salarios mínimos, la posición de los trabajadores fue de un incremento del 25% ya que no se han otorgado aumentos desde hace 2 años. Sin embargo, la falta de consenso entre los trabajadores y empresarios, provocó la ruptura del diálogo, por lo que finalmente, el gobierno acordó incrementar el salario mínimo en un 12%, aún y cuando se conoce de antemano que dicho aumento es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentación para una familia (véase Anexo # 17).

❖ **Resultado General:**

- Pese a que también se han desarrollado algunas iniciativas en materia de la legislación laboral y de su cumplimiento, aún permanecen como acciones muy aisladas y no sistemáticas como debería de corresponder para evitar los abusos y violaciones en esta materia, tal y como lo señala el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y que debe garantizar la vida laboral del trabajador y su familia.

Finalmente, al realizar una evaluación global del cumplimiento o avance del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se puede afirmar que existe un incumplimiento en general, que se matiza por algunos alcances parciales en la política social, que no permiten avizorar una situación positiva respecto al futuro inmediato del Acuerdo y su cumplimiento, dado el limitado éxito que hasta la fecha se ha alcanzado en el primer año de ejecución de los compromisos.

Ello da lugar a otro problema igualmente difícil para el gobierno, como lo es el traslado en el tiempo de los compromisos programados en el futuro con los rezagados en el presente ciclo.

### **3. Perspectivas de Crecimiento Económico y Desarrollo Social**

Para analizar y evaluar las posibilidades de Crecimiento Económico y Desarrollo Social que tiene el país en el marco del Acuerdo Socioeconómico, es necesario estructurar un esquema de análisis que permita detallar las posibilidades particulares de cada área de desarrollo. Sobre todo porque el denominado Acuerdo Cronograma, firmado el 29 de diciembre de 1996, establece una Programación de Metas Mínimas Indicativas 1997-2000, señalándole al gobierno sus metas-compromiso. Por esta razón dicha programación se constituye en un esquema de referencia para evaluar las posibilidades del país para alcanzarlas.

Los desafíos que se han identificado y las condiciones existentes en el país para el cumplimiento de los compromisos de paz, se conjugan de una forma poco favorable.

Efectivamente, si bien es cierto que existen condiciones favorables para que en términos financieros se pueda dar respuesta en el muy corto plazo a los compromisos de paz también es cierto que los retos sociales y de modernización económica son mucho más profundos. Un ejemplo de lo anterior lo representa el hecho de que Guatemala tiene una capacidad agrícola determinada por el nivel de desarrollo tecnológico, humano etc. simultáneamente constituye su principal rama de actividad económica.

Ello implica que la principal actividad económica del país tiene una oferta rígida e inelástica, lo cual conduce a una tasa de crecimiento del empleo agrícola sumamente limitado a menos de que se adoptara la decisión de obtener rendimientos decrecientes en la producción agrícola, pero rendimientos crecientes en las condiciones sociales de vida de la población dedicada a la agricultura. Esta es la gran contradicción de la principal actividad económica.

Por otro lado, un sector productivo muy importante del país lo representa la Industria Manufacturera, la cual anteriormente se encontraba en proceso de transformación productiva como consecuencia natural del proceso de globalización que le demanda mayor competitividad y mejor calidad en sus productos. Las posibilidades de crecimiento de este sector se estiman relativamente estable a un promedio del 4.3% para el período 1996-2000 (véase Anexo # 18 y 19), lo cual muestra que tampoco esta rama económica podría ser un medio favorable para un crecimiento significativo del empleo.

Asimismo, el Sector Construcción, que durante el primer quinquenio de la década de los noventa representó el motor del desarrollo económico del país, muestra una tendencia clara a estabilizarse en el período 1996-2000, a una tasa promedio de 5.4% (véase Anexo # 18 y 19), lo cual tampoco hace previsible que el efecto multiplicador de la inversión en la construcción, pueda producir el conocido efecto multiplicador sobre el nivel de empleo.

El Sector de Servicios y Comercio mantiene una tendencia clara de expansión basada en el crecimiento financiero, particularmente de los intermediarios de pago que facilitan el comercio al por mayor. Un ejemplo, es la proliferación de tarjetas de crédito (dinero plástico) que ha hecho crecer el consumo privado muy por encima de las tendencias anteriores. Otro elemento grave de este sector, es el crecimiento del comercio del sector informal y el contrabando, el cual da origen a un crecimiento inusitado de empleo informal (desempleo equivalente).

Como producto de lo anterior se esperaría que también este dinamismo se mantenga para los próximos años, ya que de acuerdo con las proyecciones, el comercio al por mayor y menor, tiene una tasa máxima de crecimiento de 10.65%, y la Banca y Seguros, una tasa máxima de crecimiento de 11.79% para el año 2000 (véase Anexo # 18 y 19).

Dadas las características sectoriales que se han analizado hasta el momento, el reto más grande que enfrentan los Acuerdos de Paz, es la generación de empleo para toda aquella población que estructuralmente conforma el desempleo total, a lo cual debe agregarse el desempleo provocado por la propia finalización del conflicto armado.

Cabe recordar que el trabajo constituye la base de todo proceso productivo. El desarrollo económico resulta de la sostenida elevación de la productividad del trabajo, y para lograrla se necesita que la población económicamente activa, encuentre empleo en el mercado laboral, o que, en el caso de los campesinos, disponga de suficiente tierra, acceso al crédito y a mercados para sus productos.

El subempleo y la baja productividad del trabajo constituyen la principal raíz de la pobreza. De aquí que la generación de empleo productivo, constituye la base tanto para la superación de la pobreza como para impulsar un desarrollo económico sostenido con creciente equidad, una de las piezas claves para la paz.

Si bien en Guatemala, el desempleo abierto no es muy alto<sup>35</sup>, el índice de subempleo crónico se estimó en 1995 en 44.8 por ciento de desempleo equivalente<sup>36</sup>. Debido a que en la actualidad hay alrededor de 3.3 millones de trabajadores en la PEA, para que todos dispusieran de empleo productivo sería necesario un esfuerzo equivalente a crear 1.340.000 empleos<sup>37</sup>, que sin duda se traducen en un esfuerzo productivo sumamente grande, tanto que se puede cuestionar la capacidad estructural de la economía nacional para su generación.

<sup>35</sup> 2.7 por ciento de la PEA en 1995, 3 por ciento en 1994.

<sup>36</sup> Número de puestos de trabajo plenos que sería necesario crear para absorber totalmente el subempleo y desempleo. (Estimación del nivel de utilización de la mano de obra 1980-1995, Ministerio de Trabajo).

<sup>37</sup> "La Dimensión de Población en la Agenda de Paz".

El crecimiento de la población económicamente activa (PEA) depende por una parte del crecimiento de la población y del cambio en su estructura por edades<sup>38</sup> y, por otra, de los cambios que se produzcan en las tasas de actividad productiva por sexo y edad.

En relación con el Acuerdo, podría ocurrir que se diera una movilidad substitutiva entre la población diferenciada por edad y sexo, de forma tal que las tasas de actividad económica de los más jóvenes (10 a 19 años) disminuirán en el futuro como resultado de crecientes tasas de actividad de la población femenina adulta, que en la actualidad son moderadas en el medio urbano y bajas en el rural. Se elevarían significativamente en el futuro como resultado de mayores niveles de educación, entre otros factores, creciente integración de las mujeres en actividades extra-domésticas y fecundidad declinante.

Por tanto, la estrategia de generación de empleo tiene que estar vinculada a una estrategia de crecimiento productivo que no encaja bajo la actual estructura económica del país, la cual, en el mejor de los casos, tan solo podrá mantener los niveles de ocupación existentes.

Paralelamente al problema del empleo, se encuentra el problema del ingreso, ya que la remuneración del factor trabajo es sumamente importante para mejorar las condiciones de vida de la población. Si el ingreso generado por el trabajo no es suficiente, el problema de la pobreza permanecerá latente, y sin duda, pueden socavarse las bases de la paz; tal y como puede observarse en el costo estimado de la canasta básica alimentaria, el cual es de Q.1,200.00, superior al salario mínimo vigente a partir de 1998, que es de Q.523.00 en el área rural y Q.583.00 en el área urbana.

Lo anterior determina los problemas que los guatemaltecos enfrentan respecto al ingreso, los cuales pueden estructurarse de la siguiente manera:

- Mala distribución del Ingreso
- Bajo Ingreso Nominal
- Baja capacidad de Compra

El papel que el Estado debe asumir en este reto de la paz, resulta pues, una condición fundamental. De acuerdo con las estimaciones, la tasa de crecimiento de la actividad de la Administración Pública tendría un nivel máximo de 8.39% para el año 2000, siempre y cuando se mantenga la actual estructura del Estado. Si la Administración Pública se reduce, es natural esperar que se reduzca también su aportación al Producto Interno Bruto (PIB), la cual se realiza básicamente por la vía de la remuneración al factor trabajo.

Así, el centro del problema radica en que actualmente se está planteando una estrategia de reducción del Estado, basada en la privatización de las empresas estatales, tal es el caso de GUATEL, FEGUA, Modernización Institucional, etc. Sin embargo, la pregunta debería ser formulada de la siguiente manera: Cómo se sustituye la capacidad de consumo de la población desplazada del trabajo público, si no existe una alternativa

---

<sup>38</sup>ibid.

productiva que les permita reintegrarse productivamente al trabajo privado? La posible respuesta podría encontrarse en la tendencia a la formación de las microempresas.

En embargo, la respuesta probable encuentra en ella misma su limitación, no tanto porque la base del comercio es el consumo y si se consume por el mismo lado que se vende, dónde se genera el valor agregado? La respuesta obvia se encuentra en la vieja fábula de la "Cigarra y la Hormiga". La Cigarra consumió cuando debió producir, y cuando era época de consumir no lo pudo hacer porque en su momento no produjo qué consumir.

En síntesis, se puede afirmar que bajo las actuales condiciones económicas, no es posible incrementar la oferta productiva de país al nivel necesario para atenuar de forma significativa las necesidades de empleo e ingreso de la población. Como elemento adicional, la tendencia a la disminución al tamaño del estado tampoco parece encontrar en el propio Estado, la respuesta al problema del empleo y el ingreso.

Todo lo anterior se puede corroborar en las propias proyecciones que se han realizado en base a las estimaciones oficiales elaboradas por el Banco de Guatemala, y referidas al comportamiento del PIB.

Si decir entonces, que si efectivamente se pretende dar cumplimiento a los compromisos contraídos en los acuerdos de paz, se debe mejorar la oferta productiva del país, creando condiciones para la ampliación de la inversión nacional y extranjera hacia los sectores estratégicos del crecimiento económico. Asimismo, es necesario implementar una estrategia de generación de empleo basada en la productividad del trabajo y ligada a la ampliación productiva, que permita recuperar la capacidad de consumo de la población de acuerdo con el crecimiento productivo del país, de manera de no generar una economía de "papel". Finalmente, se debe incrementar la inversión pública-social, principalmente en los sectores Salud y Educación, por la vía de los compensadores tributarios, de forma que el sector privado se haga responsable de la ejecución financiera de las obras, a cambio de estímulos fiscales directos, con lo cual se asegura que se amplía la base tributaria sin castigar a la propia población beneficiaria.

## CONCLUSIONES

- ◆ Bajo las actuales condiciones y características del modelo de desarrollo económico y social de Guatemala, no es posible cumplir con los niveles de crecimiento de la economía nacional, medido a través del Producto Interno Bruto, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Cronograma y la Programación de Metas Mínimas Indicativas 1997-2000, dados los problemas y limitaciones estructurales que persisten en la economía guatemalteca, tales como la el desempleo y subempleo, el bajo nivel de ingreso, la oferta productiva limitada a la agroexportación, la inequidad social, la baja distribución social de la riqueza, entre otras.
- ◆ El comportamiento macroeconómico del país, analizado a través de los tres mercados (monetario, real y del trabajo) que le integran, permiten determinar que la estructura del sistema económico no se ha modificado en los últimos 30 años, lo cual impide cumplir con satisfacer los compromisos económicos y sociales contenidos en los Acuerdos de Paz, si el Estado y los agentes económicos privados no tienen la capacidad efectiva de reestructurar la economía nacional para atender las demandas de su desarrollo. Es decir entonces, que para cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, es necesario modificar en el corto y mediano plazo, algunas de las condiciones macroeconómicas y sociales que caracterizan a Guatemala, por lo menos se debe mejorar la oferta productiva del país, creando condiciones para la ampliación de la inversión nacional y extranjera hacia los sectores estratégicos del crecimiento económico.

Asimismo, es necesario implementar una estrategia de generación de empleo basada en la productividad del trabajo y ligada a la ampliación productiva, que permita recuperar la capacidad de consumo de la población de acuerdo con el crecimiento productivo del país, de manera de no generar una economía de "papel". Finalmente, se debe incrementar la inversión pública-social, principalmente en los sectores Salud y Educación, por la vía de los compensadores tributarios, de forma que el sector privado se haga responsable de la ejecución financiera de las obras, a cambio de estímulos fiscales directos, con lo cual se asegura que se amplía la base tributaria sin castigar a la propia población beneficiaria.

- ◆ La estructura de las relaciones económicas y sociales que suceden en la economía de Guatemala, requieren de una dinámica modernización que le permita al país competir satisfactoriamente en el marco de la globalización, y satisfacer colateralmente los requerimientos contenidos en los Acuerdos de Paz y principalmente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.
- ◆ La reducción del tamaño institucional del Estado no permite cumplir con los compromisos contraídos en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, toda vez que se limita la capacidad de gobernabilidad política y ejecución financiera, con lo cual se reduce la capacidad económica de redistribución del ingreso nacional.

## RECOMENDACIONES

- ◆ Reestructurar el Gasto Público en materia social, de forma de privilegiar la Política Social y cumplir con el papel del Estado de redistribución del ingreso.
- ◆ Establecer un programa de crecimiento económico que privilegie la estabilidad cambiaria y monetaria del país sin descuidar el componente social del desarrollo nacional, de manera de atender las necesidades de generación de empleo productivo y recuperación de la capacidad de consumo de la población.
- ◆ Ajustar las variables de la política económica y social del gobierno al cumplimiento fiel de los compromisos derivados del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria, sobre todo a metas reales de conformidad con la capacidad productiva del país.
- ◆ Que el Estado guatemalteco desarrolle e implemente una estrategia de fortalecimiento de sus funciones, campos de acción y responsabilidades que aseguren el cumplimiento de los Acuerdos en materia de: redistribución del ingreso, implementación de la Ejecución Social, garantía de participación política, y de regulación selectiva en aquellos fenómenos económicos y sociales que limiten el crecimiento económico nacional.

30 301  
31 302  
32 303  
33 304

# A N E X O S



## INDICE DE ANEXOS

Título	Número
• Evolución del déficit/superávit global del gobierno de Guatemala, cifras en millones de quetzales. 1984 – 1996	# 1
• Evolución del Producto Interno Bruto per capita. Cifras en millones de Quetzales. 1984 – 1996	#2
• Evolución del Producto Interno Bruto por Rama de Actividad. Cifras en millones de quetzales de 1958. 1990 – 1996	#3
• Evolución del gasto total del gobierno. Millones de quetzales corrientes. 1984 – 1996.	#4
• Evolución de los ingresos tributarios más importantes. Cifras en millones de quetzales corrientes. 1984 – 1996	#5
• Evolución del gasto de funcionamiento del gobierno. Millones de quetzales corrientes. 1984 – 1996	#6
• Evolución de la Deuda Externa de Guatemala. Millones de US\$. 1984 – 1996	#7
• Número de empleados por principales actividades económicas. (Afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). 1984 – 1996	#8
• Programación de metas mínimas indicativas. Acuerdo cronograma. 1997 – 2000	#9
• Distribución de tierras, particulares y del Estado	#10
• Guatemala en Centroamérica: indicadores de salud	#11
• Sistema tributario: clasificación económica de los ingresos	#12
• Cumplimiento del gasto público en Educación, Ciencia y Cultura con base a las metas del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria	#13
• Cumplimiento del gasto público en Salud con base a las metas del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria	#14



- Tipificación inicial de los conflictos de tierras #15
- Principales conflictos de tierras en Guatemala #16
- Política laboral: salario mínimo mensual y costo de la canasta básica de alimentos #17
- Producto Geográfico Bruto por rama de actividad. Cifras en miles de quetzales de 1958. 1996 – 2000 #18
- Producto Geográfico Bruto por Rama de Actividad. Tasa de variación a precios constantes. 1996 – 2000 #19

<b>Anexo # 1</b>	
<b>Evolución Déficit/Superávit Global del Gobierno de Guatemala</b>	
<b>Cifras en Millones de Quetzales</b>	
<b>1984-1996</b>	
<b>Año</b>	<b>Millones</b>
1984	Q -352.40
1985	Q -174.10
1986	Q -256.80
1987	Q -487.70
1988	Q -447.90
1989	Q -695.10
1990	Q -710.80
1991	Q -
1992	Q -10.70
1993	Q -944.50
1994	Q -1,053.80
1995	Q -576.20
1996	Q -171.10

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

<b>Anexo #2</b>	
<b>Evolución del Producto Interno Bruto Per Capita</b>	
<b>1984-1996</b>	
<b>Año</b>	<b>Q.</b>
1984	Q 1,223.20
1985	Q 1,403.93
1986	Q 1,932.65
1987	Q 2,099.91
1988	Q 2,366.66
1989	Q 2,650.69
1990	Q 3,731.16
1991	Q 4,996.55
1992	Q 5,540.00
1993	Q 6,405.30
1994	Q 7,234.00
1995	Q 8,004.40
1996	Q 8,782.60

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

Anexo # 3

Evolución del Producto Interno Bruto por Rama de Actividad

Cifras en Millones de Quetzales de 1959

1990-1996

Rama de Actividad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	877.20	904.40	931.40	951.90	975.20	1,010.00	1,035.20
Explotación de Minas y Canteras	8.50	9.20	12.00	13.30	13.80	15.80	19.40
Industria Manufacturera	510.20	522.30	539.40	555.00	571.40	589.90	601.10
Electricidad y agua	84.60	88.00	99.90	109.60	115.80	125.70	137.00
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	269.90	285.90	307.30	322.20	335.60	361.00	377.20
Comercio al por mayor y menor	816.10	850.20	888.40	924.50	977.20	1,036.50	1,060.60
Construcción	67.40	68.40	85.80	83.20	83.00	90.40	91.20
Banca, seguros y bienes inmuebles	139.00	149.00	158.50	170.60	184.20	201.20	215.20
Propiedad de vivienda	171.50	175.50	179.80	184.80	189.00	196.70	203.00
Administración Pública y defensa	237.50	248.40	262.30	287.50	303.00	309.40	316.80
Servicios privados	207.50	212.50	218.80	225.70	234.50	242.60	250.70
<b>Total PIB</b>	<b>3,389.50</b>	<b>3,513.60</b>	<b>3,683.60</b>	<b>3,828.30</b>	<b>3,982.70</b>	<b>4,179.20</b>	<b>4,307.40</b>

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

Anexo # 4	
Evolución del Gasto Total del Gobierno*	
Millones de Quetzales Corrientes	
1984-1996	
Año	Millones
1984	Q 1,019.20
1985	Q 1,039.70
1986	Q 1,663.60
1987	Q 2,147.40
1988	Q 2,530.10
1989	Q 2,933.90
1990	Q 3,506.60
1991	Q 4,312.70
1992	Q 5,753.70
1993	Q 6,734.30
1994	Q 6,832.70
1995	Q 7,827.10
1996	Q 8,733.80

\*No incluye el pago de la Deuda

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

Anexo # 5					
Evolución de los Ingresos Tributarios más importantes					
Millones de Quetzales Corrientes					
1984-1996					
Año	Total de Ingresos Tributarios	Impuesto sobre la Renta	Impuesto al Valor Agregado	Imp. Al Comercio y Transc. Inter	Otros Impuestos
1984	Q511.70	Q81.20	Q142.50	Q 1,019.20	Q173.80
1985	Q692.10	Q110.60	Q148.90	Q 1,039.70	Q218.30
1986	Q1,125.40	Q172.90	Q401.40	Q 1,663.60	Q243.10
1987	Q1,449.60	Q255.80	Q444.60	Q 2,147.40	Q337.50
1988	Q1,813.90	Q420.10	Q514.30	Q 2,530.10	Q383.70
1989	Q1,866.90	Q416.60	Q488.50	Q 2,933.90	Q402.90
1990	Q2,344.20	Q507.10	Q523.10	Q 3,506.60	Q522.60
1991	Q3,451.50	Q992.90	Q659.40	Q 4,312.70	Q760.50
1992	Q4,452.10	Q959.30	Q1,130.80	Q 5,753.70	Q938.60
1993	Q4,970.20	Q1,179.30	Q1,114.30	Q 6,734.30	Q997.30
1994	Q5,014.80	Q844.90	Q1,182.80	Q 6,832.70	Q1,102.20
1995	Q6,488.80	Q1,355.60	Q1,558.10	Q 7,827.10	Q1,193.80
1996	Q8,037.40	Q1,480.80	Q1,435.40	Q 8,733.80	Q1,693.00

\*No incluye el pago de la Deuda

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

Anexo # 6		
Evolución del Gasto de Funcionamiento del Gobierno		
Millones de Quetzales Corrientes		
1984-1996		
Año	Millones	Variación
1984	Q 765.10	
1985	Q 812.50	6.20
1986	Q 1,367.30	68.28
1987	Q 1,709.10	25.00
1988	Q 2,066.60	20.92
1989	Q 2,396.70	15.97
1990	Q 2,909.40	21.39
1991	Q 3,576.60	22.93
1992	Q 4,189.10	17.13
1993	Q 4,773.30	13.95
1994	Q 5,113.50	7.13
1995	Q 6,680.60	30.65
1996	Q 6,254.00	-6.39

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

Anexo # 7		
Evolución de la Deuda Externa de Guatemala*		
Millones de US\$		
1984-1996		
Año	Millones	Variación
1984	2,312.50	
1985	2,473.20	6.95
1986	2,467.50	-0.23
1987	2,465.10	-0.10
1988	2,340.50	-5.05
1989	2,455.10	4.90
1990	2,487.90	1.34
1991	2,402.80	-3.42
1992	2,251.60	-6.29
1993	2,085.90	-7.36
1994	2,160.40	3.57
1995	2,107.00	-2.47
1996	2,074.90	-1.52

\*Incluye la deuda externa del Gobierno y del Banguat

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

**Anexo # 8**  
**Número de Empleados por Principales Actividades Económicas**  
**(Afiliados al IGSS)**  
**1984-1996**

Año	Total de Personas	Agricultura	Industria	Construcción	Comercio	Otras
1984	594,936	205,514	69,508	13,041	59,395	247,478
1985	631,654	233,572	78,205	14,077	58,393	247,478
1986	660,444	239,107	78,251	15,702	61,763	265,621
1987	678,995	254,220	78,425	12,992	62,118	271,240
1988	779,560	259,036	100,436	15,763	77,326	326,999
1989	788,367	291,467	101,250	18,186	84,846	292,618
1990	785,753	279,234	103,327	18,357	84,389	300,446
1991	786,903	237,488	118,762	14,042	99,504	317,107
1992	795,708	221,168	130,669	18,043	98,029	327,809
1993	823,239	214,639	136,677	26,305	102,625	342,993
1994	830,324	178,614	145,600	22,692	108,603	374,805
1995	855,586	187,555	152,880	23,827	114,033	377,301
1996	872,708	192,306	155,938	24,304	116,314	383,846

Fuente: Elaboración de URNG con base a datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y del Instituto Nacional de Estadística (INE).

**ANEXO # 9**

**PROGRAMACION DE METAS MINIMAS INDICATIVAS 1997-2000**

Año Base 1996

CONCEPTO	1997		1998		1999		2000		Metas	
	Comportamiento económico:		Comportamiento económico:		Comportamiento económico:		Comportamiento económico:		Mínimas	
	%		%	%	%	%	%	%	%	%
Tasa Anual de Crecimiento Real del PIB	4.20		5.10		6.00		6.00		6.00	
PIB Nominal (millones Q.)	115,654.00		136,841.80		161,453.20		192,720.50			
PIB Nominal (millones US\$.)	17,792.90		21,123.80		22,739.90		25,696.10			
Carga Tributaria										
Carga Tributaria/PIB	8.60		10.00		11.40		12.00		50.00	
Incremento porcentual sobre año base	13.20		31.60		50.00		57.90			
<b>Metas Presupuestarias por sectores</b>										
<b>(Incrementos respecto al año base):</b>										
Salud (millones de Q.)	15.00		25.00		35.00		50.00		50.00	
Educación	15.00		30.00		40.00		50.00		50.00	
Seguridad Civil y Ciudadana	14.00		30.00		40.00		50.00		50.00	
Org. Judicial y Ministerio Público	12.00		30.00		40.00		50.00		50.00	
Ejército de Guatemala	11.00		-22.00		-33.00		-33.00		-33.00	

Fuente: Acuerdo Cronograma, 29 de diciembre de 1996.

\*según los Acuerdos de Paz, 1996 constituye el año base de referencia para el cálculo de las metas y evaluación de los cumplimientos. Como ejemplo se tiene que el crecimiento del año base en cifras absolutas fue de Q.85,880.30 millones, mientras que el PIB nominal fue de Q.14,873.00 millones, con una Carga tributaria sobre el PIB de 7.60%. Para ese mismo año diferentes sectores registraron cifras absolutas tales como: Salud Q.750.40 millones, Educación Q.1,411.90 millones, Seguridad Civil y Ciudadana Q.289.10 millones, Org. Judicial y Ministerio Público Q.150.80 millones, Ejército de Guatemala Q.842.80 millones.

**ANEXO # 10**  
**DISTRIBUCION DE TIERRAS PARTICULARES Y DEL ESTADO**  
**(CONFORME DECRETO 900 o LEY DE REFORMA AGRARIA)**

TIERRAS DISTRIBUIDAS	Número de Fincas afectadas	En Usufructo.	En Propiedad	Total	Beneficiados
De particulares	1,824.00	627,838.00	238,506.00	866,344.00	100,000.00
Excesos (por remediación de fincas particulares)	3.00	1,007.00		1,007.00	225.00
Del Estado	23.00	14,872.00		14,872.00	2,694.00
De las llamadas "fincas nacionales parceladas"	142.00	106,685.00		106,685.00	16,824.00
En forma cooperativa ( * )	41	25527		25527	6398
De Municipios ( * * )	62	45469		45469	11926
<b>TOTALES</b>	<b>1,555.00</b>	<b>821,398.00</b>	<b>238,506.00</b>	<b>1,059,904.00</b>	<b>138,067.00</b>

( \* ) Según el Lic. José Luis Paredes se entregaron: 44 fincas con 39,574 Mz. A 6,634 cooperativistas. (Aspectos y Resultados Económicos de la Ref. Agraria, en Revista Economía No.12, p.51 del I.I.E.S.)  
 ( \* \* ) Según el mismo autor se entregaron: 65 fincas municipales con 443,000 Mz. (idem. Op. Cit. p.49)

Fuente: Paredes Moreña, Aplicación del Decreto 900, Op. Cit. p. 20, y Boletín Agrario (Órgano de la Oficina de Información del Departamento Agrario Nacional, Junio de 1954)

**Anexo # 11**

**GUATEMALA EN CENTROAMERICA: INDICADORES DE SALUD**

(Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 1995)

Pais	Mortalidad Materna*	Mortalidad Infantil**	Bajo Peso al Nacer***
Guatemala	248	48	14
Nonduras	220	43	9
Nicaragua	200	52	15
El Salvador	140	46	11
Panamá	60	25	9
Costa Rica	36	14	6

Fuente: informe de Desarrollo Humano del PNUD, 1995.

\*La Mortalidad Materna es un índice que refleja cuantas madres mueren al momento de dar a luz, por cada 10,000 mujeres.

\*\*La Mortalidad Infantil es un índice que refleja el número de niños que mueren por diversas causas en el grupo etárea de 0 hasta 5 años.

\*\*\*Bajo Peso al Nacer es un índice que refleja el número de niños que no llegan al nivel mínimo de talla y peso al nacer, según los parámetros fijados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)

**ANEXO # 12**

**SISTEMA TRIBUTARIO**

Clasificación Económica de los Ingresos  
en miles de Quetzales

CONCEPTO	1997	1998	Variación Absoluta	Varia %
	Aprobado	Proyecto		
Totales	Q13,840.00	Q15,982.20	Q2,141.30	1
Ingresos Corrientes	Q10,342.50	Q13,027.50	Q2,685.00	2
Tributarios	Q9,512.10	Q11,632.80	Q2,120.70	2
Impuestos Directos	Q2,600.00	Q2,887.30	Q287.30	1
Imp. Sobre la Renta	Q1,686.50	Q1,796.10	Q109.60	
Otros	Q913.50	Q1,091.20	Q177.70	1
Impuestos Indirectos	Q6,912.10	Q8,745.50	Q1,833.40	2
Al valor Agregado	Q3,959.90	Q4,550.80	Q590.90	1
Sobre Importaciones	Q1,634.10	Q1,916.50	Q282.40	1
Otros impuestos	Q1,318.10	Q2,278.20	Q960.10	7

Fuente: Anteproyecto del Presupuesto 1998. Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas

**ANEXO # 13**

**Cumplimiento del Gasto Público en Educación, Ciencia y Cultura  
en base a las Metas del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria**

CONCEPTO	ANO BASE		
	1996	1997	1998
Nominal Proyectado (millones Q) en Acuerdo Cronograma	Q85,880.30	Q115,654.00	Q136,841.80
de Gasto (millones de Q)		Q2,193.00	Q2,925.00
de crecimiento anual de la tasa del gasto (%)	1.644	1.8906	2.1372
Contribución del gobierno (millones Q)		Q2,020	Q2,675
Utilizado (millones Q)	Q1,412	Q1,833,6	
Nivel de cumplimiento (%)		74.5	

Información realizada por URNG tomando como base el promedio de ejecución de los primeros trimestres del año.

del gasto =  $\text{gasto} \times 100 \text{ PIB Nominal}$

en Educación =  $\text{Tasa del Gasto} \times \text{PIB Nominal}$

**ANEXO # 14**

**Cumplimiento del Gasto Público en Educación, Ciencia y Cultura  
en base a las metas del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria  
tomando en cuenta la tasa del gasto como % del PIB**

CONCEPTO	ANO BASE		
	1996	1997	1998
Nominal Proyectado (millones Q) en Acuerdo Cronograma	Q85,880.30	Q115,654.00	Q136,841.80
de Gasto (millones de Q)		Q1,170.41	Q1,505.25
de crecimiento anual de la tasa del gasto (%)	100	115	125
Tasa del gasto como % del PIB	0.8737	1.0048	1.0922
Contribución del gobierno (millones Q)		1,653,1	Q1,824
Utilizado (millones Q)	Q750	Q830	
Nivel de cumplimiento (%)		53	

Información realizada por URNG tomando como base el promedio de ejecución de los primeros trimestres del año.

del gasto =  $\text{gasto} \times 100 \text{ PIB Nominal}$

en Educación =  $\text{Tasa del Gasto} \times \text{PIB Nominal}$

**ANEXO # 15**

**TIPIFICACION INICIAL DE CONFLICTOS DE TIERRAS  
HECHOS POR LA DEPENDENCIA PRESIDENCIAL DE RESOLUCION  
DE CONFLICTOS**

Falta de delimitación estricta y categórica de linderos  
Disputa del derecho de propiedad por dos o más partes  
Posesión de tierras de refugiados  
Ocupación de Fincas privadas  
Ocupación y legalización de baldíos nacionales  
Ocupación y legalización de ejidos municipales  
Posesión de tierras con alguna forma de autorización del propietario  
Ocupación de propiedad registrada mediante documento privado  
Usurpación de baldíos o ejidos municipales por finqueros  
Existencia de dos o más títulos de propiedad sobre la misma tierra  
Demanda de tierras por parte de desarraigados  
Litigios municipales  
Ocupación de fincas por problemas laborales  
Invasiones por vivienda

Fuente: Información proporcionada en la Dependencia Presidencial de Resolución de Conflictos de Tierra.  
Documento inédito

ANEXO # 16		
PRINCIPALES CONFLICTOS DE TIERRA EN GUATEMALA*		
No.	TIPO DE CONFLICTO	CANTIDAD
1	Ocupación/legalización de terrenos nacionales	238
2	Demanda de tierras para desarraigados	53
3	Ocupación de fincas privadas	14
4	Falta de información estricta de linderos	9
5	Posesión de tierras con autorización del propietario	5
6	Ocupación para vivienda	5
7	Posesión de tierras para refugiados	4
8	Ocupación por problemas laborales	4
9	Ocupación de ejidos municipales	2
10	Posesión con títulos con ubicación en otras áreas	1
11	Ocupación de propiedad con documento privado	1
12	Usurpación de baldíos y tierras nacionales por finqueros	1
13	Disputa del derecho de propiedad por dos o más partes	1
14	Dos o más títulos sobre la misma tierra	1
	<b>Total</b>	<b>338</b>

\* estimación ha finales de 1996

Fuente: Información proporcionada en la Dependencia Presidencial de Resolución de Conflictos de Tierra

Documento inédito

ANEXO # 17			
POLITICA LABORAL			
SALARIO MENSUAL Y COSTO DE LA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS			
(en Quetzales)			
AÑO	COSTO MENSUAL DE LA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS*	Salario Mínimo mensual (Urbano)	Déficit del Salario Mínimo
1995	Q990.79	Q528.00	Q462.79
1996	Q1,100.00	Q528.00	Q572.69
1997	Q1,188.75	Q528.00	Q660.75
1998	Q1,266.01	Q591.36	Q674.65

\* para familias de 5 miembros

El costo de la Canasta Básica mensual para 1998 se calculó con base en la inflación proyectada por el gobierno del 6.5%

El cálculo del Salario Mínimo para 1998, se realizó por URNG con base al incremento del 12% que el gobierno acordó a partir del 1 de enero de 1998.

Fuente: Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Enero- Septiembre 1998. URNG. Documento inédito.

Anexo # 18					
Producto Interno Bruto por Rama de Actividad					
1996-2000					
(Cifras en Miles de Quetzales de 1958)					
Rama de Actividad	1996	1997	1998	1999	2000
1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	1,031,270.29	1,057,714.45	1,084,158.80	1,110,602.78	1,137,046
2. Industria Manufacturera	593,120.00	605,835.27	618,550.55	631,265.82	643,981
3. Construcción	91,515.53	95,101.28	98,687.04	102,272.79	105,858
4. Comercio al por mayor y menor	102,280.80	1,049,424.56	1,078,568.31	1,107,712.07	1,136,855
5. Banca, seguros y bienes inmuebles	200,492.78	210,015.47	219,538.16	229,060.86	238,583
6. Propiedad de vivienda	197,131.60	201,147.29	205,162.98	209,178.67	213,194
7. Administración Pública y defensa	322,533.16	335,243.96	347,954.76	360,665.56	373,376
<b>Total PIB</b>	<b>4,211,461.42</b>	<b>4,338,499.43</b>	<b>4,465,537.44</b>	<b>4,592,575.45</b>	<b>4,719,613</b>

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

Proyección realizada con el Método de Mínimos Cuadrados

**Anexo # 19**  
**Producto Interno Bruto por Rama de Actividad**  
**1996-2000**  
(Tasas de variación a precios constantes)

Rama de Actividad	1996	1997	1998	1999	2000
1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	3.21	3.31	3.40	3.50	3.60
2. Industria Manufacturera	4.00	4.31	4.62	4.93	5.24
3. Construcción	5.26	5.35	5.44	5.53	5.63
4. Comercio al por mayor y menor	7.49	8.28	9.07	9.86	10.65
5. Banca, seguros y bienes inmuebles	9.45	10.03	10.62	11.21	11.79
6. Propiedad de vivienda	3.21	3.35	3.49	3.63	3.77
7. Administración Pública y defensa	7.00	7.34	7.69	8.04	8.39
<b>Total PIB</b>	<b>6.70</b>	<b>6.12</b>	<b>6.54</b>	<b>6.96</b>	<b>7.37</b>

Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco de Guatemala.

## Bibliografía

- ◆ Cumplimientos de los Acuerdos de Paz. Período mayo-agosto 1997. URNG Septiembre 1997.
- ◆ Cumplimientos de los Acuerdos de Paz. Período enero-septiembre 1998. URNG Noviembre 1998.
- ◆ Guatemala's Peace Accords. Report to the Consultive Group. Broussels, October 1998
- ◆ Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Presidencia de la República de Guatemala. Diciembre 1996.
- ◆ Guatemala en Números 1996-1997. Revista Crónica Centroamericana Semanal 1997. Suplemento Especial Guatemala, año XII, No.586
- ◆ Guatemala en Números Año 2000. Revista Crónica Centroamericana 1999. Suplemento Especial Año XII, Edición Especial.
- ◆ Esbozo de un Planteamiento Neoestructuralista. Revista de la CEPAL No.34 – Ricardo Ffrench-Davis. Abril 1988.
- ◆ Neoliberalismo versus Neoestructuralismo en América Latina. Revista de la CEPAL No.34 – Sergio Bitar. Abril 1988.